



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

JÚLIO CESAR ANDRADE DE ABREU

**PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO**  
**PÚBLICA MEDIADA PELA INTERNET:**  
O CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL

Salvador  
2012

JÚLIO CESAR ANDRADE DE ABREU

**PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA MEDIADA PELA INTERNET:  
O CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho

Salvador  
2012

Ficha Catalográfica  
Escola de Administração - UFBA

A162 Abreu, Júlio Cesar Andrade de  
Democracia, hegemonia e Internet: um estudo de caso sobre  
o orçamento participativo digital / Júlio Cesar Andrade de Abreu. -  
2012.

257 f. : il.

Orientador : Profº. Drº. José Antonio Pinho.

Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Escola de  
Administração, 2012.

1. Democracia deliberativa. 2. Tecnologia da informação –  
Aspectos sociais. 3. Sociedade da informação. 4. Orçamento  
municipal – Belo Horizonte (MG) – Participação do cidadão. 5.  
Internet na administração pública. I. Universidade Federal da  
Bahia. Escola de Administração. II. Pinho, José Antônio. III.  
Título.

CDD 321.8

## TERMO DE APROVAÇÃO

JÚLIO CESAR ANDRADE DE ABREU

### **PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MEDIADA PELA INTERNET: O CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL**

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor 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 (NPGA/UFBA)

Maria Elisabete Pereira dos Santos \_\_\_\_\_  
Doutora em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)  
Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA)

Eduardo Henrique Diniz \_\_\_\_\_  
Doutor em Administração, Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV)  
Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV)

Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha \_\_\_\_\_  
Doutora em Administração, Universidade de São Paulo (USP)  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR)

Alexandre Fernandes Barbosa \_\_\_\_\_  
Doutor em Administração, Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV)  
Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e Comunicação (CETIC.br)

Salvador, 16 de abril de 2012.

*A Raquel, Isabel e Juliana*

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho é fruto de uma longa caminhada, durante a qual muito esforço foi empregado, muitas lutas foram travadas e muitas barreiras superadas. Sozinho não conseguiria jamais chegar até aqui. Muitas pessoas e organizações foram fundamentais nesta caminhada e, mesmo correndo o risco de alguma omissão, registro aqui um especial agradecimento a algumas delas:

Agradeço a Deus que, em seus insondáveis mistérios, me deu forças para seguir esta caminhada...

Agradeço a todos os meus familiares, pela paciência e o apoio.

Agradeço à CAPES pela bolsa de estudos durante parte do doutorado e pela bolsa PDEE, que me possibilitou realizar estudos na Universidad Complutense de Madrid.

Agradeço ao prof. Tomás Rodríguez-Villasante, que me acolheu durante o período de estudos sandwich na Univesidad Complutense de Madrid, e a todos os professores, com quem tive a alegria de conviver na Espanha, especialmente Alicia Tenze, Loli Hernández e Pedro Martín.

Ao NPGA/EAUFBA, a todos os seus funcionários (em especial Anaélia e Dacy) e a todos os professores, especialmente Bete Santos, Maria do Carmo, Ernani Marques, Sandro Cabral e Paula Schommer, meus agradecimentos sinceros.

Agradeço aos professores Eduardo Diniz, Maria Alexandra, Alexandre Barbosa e Marco Aurélio Nogueira pelas contribuições neste trabalho na fase de qualificação e mesmo através de debates realizados em eventos da ANPAD.

Agradeço ao professor José Antonio Gomes de Pinho, pelo respeito e liberdade durante o processo de orientação deste trabalho.

Agradeço a todos que, gentilmente, cederam os dados para esta pesquisa e pelas entrevistas realizadas (Prefeitura de Belo Horizonte e Movimento SOS Basílio da Gama).

Finalmente agradeço aos muitos amigos que fiz ao longo desta caminhada e que torceram por mim.

## RESUMO

A presente tese tem como temática a participação democrática na administração pública municipal mediada por tecnologias da informação e da comunicação (TICs). O objeto investigado é o Orçamento Participativo Digital (OPD) empregado na cidade de Belo Horizonte – MG. Busca-se responder a seguinte questão problema: Quais são as contribuições do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte para o fortalecimento de um modelo de democracia participativa a partir da visão dos gestores públicos e da prática dos cidadãos? Para analisar e compreender de maneira adequada essa questão-problema, duas variáveis centrais foram definidas: o desenho institucional e o projeto político que orientam a construção do OPD e, por conseguinte, sua prática participativa. Ao se eleger as variáveis “desenho institucional” e “projeto político” como chaves analíticas para a presente pesquisa têm-se como pretensão basilar que este estudo não se limite a explorar o OP Digital instrumentalmente. Foi empregada uma metodologia de estudo de caso único. Os dados foram coletados através de observação direta, análise documental e entrevistas com gestores públicos e um militante de movimento social local. Foram analisadas as três edições do OPD (2006, 2008 e 2011). Durante a fase de observação direta nos sítios do OPD foram coletadas mensagens e manifestações dos cidadãos que estavam participando do processo. Tais dados foram tratados através do software Altas.TI 6.0. Os resultados da pesquisa apontam que o oferecimento de novos custos de participação, a transparência (ainda que limitada) conferida ao processo e a ressonância da participação digital nas ações presenciais, são as principais contribuições do OPD para o modelo de democracia participativa. Outros achados indicam que o projeto político influencia o desenho institucional e esse, por sua vez, influencia diretamente o tipo de participação vivenciada pelos cidadãos.

**Palavras-chave:** Participação democrática; TICs; Orçamento Participativo Digital; Democracia; Gestão Pública.

## ABSTRACT

This thesis discusses democratic participation in public administration mediated by information and communication technologies (ICTs). The research focuses on the Digital Participatory Budget (DPB) used in Belo Horizonte -MG. The central question is: What are the contributions of the Digital Participatory Budget of Belo Horizonte for the model of participatory democracy from the perspective of public managers and the practice of the citizens? To adequately examine this question comprehend, we defined two central variables: the institutional design and political project that guide the construction of the DPB and, consequently, the participative practice. By electing institutional design and political project as analytical keys to the present research, the central focus of this study on such variables, the study is not limited to exploring the DPB instrumentally. The methodology used was a single case study. The data were collected through direct observation, documental analysis and interviews with public administrators and an activist of the local social movement. We analyzed the three editions of the DPB (2006, 2008 and 2011). Data were analyzed using the software Atlas.TI 6.0. The results indicate that the offering of new costs of participation, transparency in the process and the resonance of digital participation in the “face-to-face” participation, are the main contributions of the BPD for the model of participatory democracy. Other findings indicate that the political project and the institutional design influence the type of participation experienced by citizens.

**Keywords:** Democratic participation; ICT; Digital Participatory Budget; Democracy; Public Management.

# SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>10</b>
<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>11</b>
<b>ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 2 – DEMOCRACIA, GESTÃO PÚBLICA E TECNOLOGIA .....</b>	<b>26</b>
2.1 - TEORIA DEMOCRÁTICA: PARTICIPAÇÃO E HEGEMONIA .....	27
2.2 – TEORIAS DA PARTICIPAÇÃO: TRAJETÓRIA BRASILEIRA E TIPOLOGIAS.....	38
2.2.1 – Participação Digital, Democracia Eletrônica e Política Eletrônica .....	52
2.2.2 – Participação Digital (des) Politizada? .....	64
2.2.3 - Desenho Institucional e Participação .....	77
2.2.4 - Projeto Político e Participação .....	82
2.3 - GESTÃO PÚBLICA, TECNOLOGIA E PARTICIPAÇÃO: TENSÃO ENTRE OPOSTOS.....	85
2.4 – O OP COMO INOVAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO: DO ANALÓGICO AO DIGITAL.....	93
2.4.1 Histórico da Experiência do Orçamento Participativo .....	94
2.4.2 Primeira Fase: Experimentalismo.....	95
2.4.3 Segunda Fase: Consolidação .....	97
2.4.4 Terceira Fase: Proliferação .....	98
2.4.5 Quarta Fase: Digitalização? .....	100
<b>CAPÍTULO 3 – CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....</b>	<b>104</b>
3.1 – A NATUREZA E O MÉTODO DE PESQUISA .....	105
3.2 – O PERCURSO METODOLÓGICO.....	109
3.3 – O MODELO DE ANÁLISE.....	117
<b>CAPÍTULO 4 – O CASO DO OP DIGITAL DE BELO HORIZONTE .....</b>	<b>130</b>
4.1 - METODOLOGIA DO OP DIGITAL.....	134
4.2 RESULTADOS E PARTICIPAÇÃO NO OPD .....	137
<b>CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DO CASO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>145</b>
5.1 O OP DIGITAL EM SUAS TRÊS EDIÇÕES.....	149
5.2 PROJETO POLÍTICO E DESENHO INSTITUCIONAL DO OPD: ELENANDO CONTRIBUIÇÕES .....	169
5.3 CONTRIBUIÇÕES PARA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	197
<b>CAPÍTULO 6 – CONCLUSÃO.....</b>	<b>211</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>223</b>
<b>ANEXO 1 – GRÁFICOS E MAPAS .....</b>	<b>237</b>
<b>APÊNDICE 1 – RELAÇÃO DE CÓDIGOS DO ATLAS TI 6.0 .....</b>	<b>255</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Tipologia da Participação segundo Villasante.....	46
Tabela 2: Potencial do Desenho Institucional.....	79
Tabela 3: Limites do Desenho Institucional.....	81
Tabela 4: Número de casos de OP no Brasil.....	99
Tabela 5: Porcentagem de experiências do OP por Região.....	101
Tabela 6: Principais Experiências de OPD no Brasil.....	113
Tabela 7: Sentidos da Democracia.....	122
Tabela 8: Sentidos da Participação.....	123
Tabela 9: Sentidos da Cidadania.....	123
Tabela 10: Sentidos da Política.....	125
Tabela 11: Detalhamento do Modelo de Análise.....	129
Tabela 12: Síntese da votação do OPD nas três edições.....	144
Tabela 13: Votação OPD 2008.....	162
Tabela 14: Codificação OPD 2011.....	164
Tabela 17: Detalhamento das entrevistas.....	169
Tabela 16: Resultado votação regional norte.....	208
Tabela 17: Tela do Blog SOS Basílio da Gama.....	208

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estruturação do capítulo 2 .....	26
Figura 2: Trajetória da Participação na Administração Brasileira .....	40
Figura 3: Abordagens de Participação (Linking approaches to participation) .....	44
Figura 4: Tipologia da Participação segundo Modesto .....	47
Figura 5: Tipologia da Participação segundo Pretty (1995) .....	48
Figura 6: Escada da Participação Cidadã .....	50
Figura 7: Pressão Gerencialista sobre a Gestão Pública .....	88
Figura 8: Pressão Participacionista sobre a Gestão Pública .....	89
Figura 9: Fontes geradoras de pressão sobre a gestão pública .....	90
Figura 10: Pressões e Contradições na Gestão Pública .....	93
Figura 11: Etapas do processo de pesquisa .....	109
Figura 12: Etapa de Pesquisa – Ruptura .....	111
Figura 13: Linha do tempo da pesquisa .....	115
Figura 14: Mapa Articulado de Conceitos .....	118
Figura 15: Modelo de Análise .....	120
Figura 17: Método de Seleção de Participantes .....	126
Figura 18: Formas de Comunicação e Decisão .....	127
Figura 19: Formas de Autoridade e Poder .....	128
Figura 20: Cubo Democrático .....	128
Figura 21: Número de Participantes do OP Regional de 1994 até 2008 .....	133
Figura 22: Site do OP Digital – edição 2006 .....	136
Figura 23: Site do OP Digital – edição 2008 .....	137
Figura 24: Participação nas três edições do OPD .....	138
Figura 25: Imagem do Fórum do OPD 2006 .....	139
Figura 26: Imagem do site do OPD 2011 .....	142
Figura 27: Imagem do Orkut da PBH na edição OPD 2011 .....	142
Figura 28: Chat e Fórum do OPD 2011 .....	143
Figura 29: Histórico e Acompanhamento das Obras OPD 2011 .....	144
Figura 30: Relação entre Projeto Político, Desenho Institucional e ATPD .....	146
Figura 31: Postagens no OPD 2008 .....	147
Figura 32: Postagens no OPD 2011 .....	148
Figura 33: Codificação OPD 2006 .....	150
Figura 34: Codificação OPD 2008 .....	156
Figura 35: Canais de interação Site OPD 2006 .....	191
Figura 36: Canais de interação OPD 2008 .....	191
Figura 37: Canais de interação OPD 2011 .....	192
Figura 38: Cubo democrático do OPD .....	197
Figura 39: Acompanhamento das obras OPD 2006 .....	204
Figura 40: Acompanhamento das obras OPD 2008 .....	204
Figura 41: Análise do debate online .....	206
Figura 42: Avenida Basílio da Gama .....	207
Figura 43: Avenida Basílio da Gama com chuva .....	207
Figura 44: Campanha de som SOS Basílio da Gama .....	209
Figura 45: Divisão Regional de Belo Horizonte .....	237
Figura 46: Divisão em Unidades de Planejamento - BH .....	238
Figura 47: IQVU em Belo Horizonte .....	239
Figura 48: Obras do OP em BH de 1994 a 1999 .....	240
Figura 49: Geografia de Acesso ao site do OPD-2008 no Brasil .....	241
Figura 50: Detalhamento de acesso ao site do OPD - 2008 no Brasil .....	242
Figura 51: Geografia de Acesso ao site do OPD-2008 no Mundo .....	242
Figura 52: Detalhamento de acesso ao site do OPD - 2008 no Mundo .....	243

Figura 53: Votação do OPD por bairros.....	244
Figura 54: Bairros com maior concentração de votos .....	245
Figura 55: Votação OPD 2008 obra 1.....	246
Figura 56: Votação OPD 2008 obra 2.....	247
Figura 57: Votação OPD 2008 obra 3.....	248
Figura 58: Votação OPD 2008 obra 4.....	249
Figura 59: Votação OPD 2008 obra 5.....	250

## **ABREVIATURAS E SIGLAS**

ATPD	Artefato tecnológico de participação democrática
BH	Belo Horizonte – MG
BM	Banco Mundial
CEV	Coletores Eletrônicos de Votos
COMFORÇA	Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem terra
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OPD	Orçamento Participativo Digital
PBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PFL	Partido da Frente Liberal
PRODABEL	Empresa de Processamento de Dados de Belo Horizonte
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
ROT	Recursos ordinários do tesouro
SC	Sociedade civil
SP	Sociedade política
TER-MG	Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais
TIC	Tecnologias da informação e comunicação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UP	Unidades de planejamento
VIURBS	Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte

## CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

A presente tese versa sobre a participação democrática na Administração Pública municipal através da Internet. Analisa-se a experiência do Orçamento Participativo Digital (OPD) no município de Belo Horizonte – MG.

Com a emergência da chamada “sociedade da informação” e a consolidação das tecnologias da informação e comunicação (TICs) no cotidiano da sociedade, muito se tem debatido sobre a possibilidade de ampliação da participação democrática dos cidadãos. A Internet que foi “desenvolvida para a guerra, democratizada por *hackers* e absorvida pelo mercado” carrega em si grande potencial de fortalecimento democrático (SAMPAIO e BARROS, 2011, p.87) e contra-hegemônico. Percebe-se que a “internet pode ser colocada como um marco civilizatório: a vida antes e depois da internet, pois ela tem criado expectativas elevadas de mudanças, algumas até revolucionárias” (PINHO, 2011, p.98). A própria morfologia das sociedades se modifica, assumindo a forma de uma organização social em redes, “com isso, tudo se modifica – da experiência e da cultura ao poder e ao processo produtivo” (NOGUEIRA, 2003, p.150).

Existe um crescente interesse na academia e na prática governamental em novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, principalmente no que tange aos processos de tomada de decisão pública (CUNHA e POZZEBON, 2009). Ao mesmo tempo, alguns autores como Welp (2007) e Best *et al* (2010) reconhecem que poucos são os estudos sobre experiências governamentais de participação democrática mediadas pela Internet. É neste contexto que este trabalho busca investigar o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, tentando contribuir com os estudos nesta área.

O Orçamento Participativo (OP) é a experiência de participação local mais pesquisada e discutida no Brasil. Fortemente identificada com o Partido dos Trabalhadores e com a cidade de Porto Alegre (tida como pioneira na implantação desta modalidade de participação) o OP, na atualidade, é vivenciado em centenas de municípios brasileiros (governados pelos mais diversos partidos políticos) e já ultrapassou, em muito, essa dimensão regional e de identificação partidária. Experimentado em cidades da Argentina, Uruguai, França, Espanha e outros diversos países, o OP é internacionalmente reconhecido como uma inovação democrática (FEDOZZI, 2008 e 2007; AVRITZER e NAVARRO, 2003).

De acordo com Avritzer e Navarro (2003), o OP estrutura-se através de quatro eixos: (a) inversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes; (b) auto-regulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP; (c) reintrodução de elementos de participação local (assembleias regionais, conselhos etc.), combinando-se com métodos de democracia representativa e participativa; e (d) cessão de soberania por quem detém o poder representativo local. O Orçamento Participativo pode ser definido como uma forma de "rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa" (AVRITZER e NAVARRO, 2003, p.14).

Parte da repercussão do OP e do interesse despertado em pesquisadores de outros países repousa no debate entre os modelos de democracia representativa e participativa. Ao abrir espaço para a participação democrática de cidadãos que, em princípio, não dispõem de qualquer conhecimento técnico sobre o orçamento municipal e ao mesclar critérios de decisão "popular" com critérios técnicos (de domínio de burocratas), o OP questiona alguns fundamentos de uma teoria democrática de caráter elitista. Para Schumpeter (1961), o que caracteriza a

democracia é a existência de um conjunto de elites que competem pelo poder e pela condução das massas. A democracia neste cenário é tão somente um mecanismo estabilizador, no qual os cidadãos (incapazes de governar diretamente ou de tomar decisões) elegem uma elite preparada para governar. Para Schumpeter (1961, p.355) “democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governe, em qualquer sentido óbvio dos termos ‘povo’ e ‘governe’. Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo.” A democracia, na teoria elitista schumpeteriana, é vislumbrada como um mercado, pois entende que o método democrático pode ser entendido como “a livre competição entre líderes potenciais pelo voto do eleitorado” (SCHUMPETER, 1961, p. 355).

A estruturação da teoria elitista da democracia por Schumpeter (1961) tem origem em uma crítica à doutrina clássica, onde Rousseau (1995) é o principal expoente. A teoria clássica da democracia, forjada no século XVIII, se articula em torno do protagonismo do povo, que seria soberano e capaz de produzir vontade popular, engendrando, assim, um governo do povo, para o povo e pelo o povo. A ideia que subjaz este modelo está associada a uma democracia de assembleias/direta.

Com o OP o debate entre os modelos de democracia ganha novos contornos. A partir da experiência de Porto Alegre, os fundamentos da teoria elitista são questionados. Ao mesmo tempo, vários pesquisadores retomam o debate sobre modelos democráticos, ganhando força um modelo tido como “alternativo” que mesclasse traços da democracia representativa com momentos de decisão direta por parte do povo. Trata-se da democracia participativa (SANTOS, 2002), que surge como alternativa contra-hegemônica ao modelo dominante de democracia

representativa liberal, baseada no pensamento elitista, e tem no OP um de seus grandes sustentáculos empíricos e teóricos.

Em meados da década de 2000, as experiências do OP parecem ingressar em uma nova etapa de experimentalismos e de análises acadêmicas (ABREU, 2009). Com o aumento do acesso ao computador e à Internet no Brasil<sup>1</sup>, alguns governos municipais empreendem esforços de hibridização do OP com as tecnologias da informação e da comunicação. Um caso que ganhou grande repercussão nacional e internacional<sup>2</sup> foi o da cidade de Belo Horizonte, que desenvolveu o Orçamento Participativo Digital, objeto desta pesquisa, em 2006.

Para Boaventura 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 do 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).

---

<sup>1</sup> Para um maior detalhamento, consultar a pesquisa TIC Domicílios - 2011, conduzida pelo CGI.br / NIC disponível em <http://www.nic.br/imprensa/releases/2011/rl-2011-16.pdf>. Acesso em janeiro de 2012.

<sup>2</sup> Essa experiência foi reconhecida pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP) como boa prática em participação cidadã, recebendo o prêmio “Distinção OIDP 2007”. Recebeu ainda o segundo lugar no prêmio alemão Reinhard Mohn. Para mais detalhes, consultar <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=opdigital2011> e [http://www.oidp.net/portugues/v\\_II\\_bones.php](http://www.oidp.net/portugues/v_II_bones.php), ambos acessados em janeiro de 2012.

Este cenário se apresenta como campo efervescente para a pesquisa, principalmente pelos recentes movimentos de revolta popular que ocorreram no Oriente, em países com regime de governo autoritário, onde a população se mobilizou através da Internet<sup>3</sup>. Isso demonstrou que a participação por meio da Internet e das TICs representa um fértil campo de estudos e de militância para os movimentos sociais, principalmente no cenário brasileiro, que “se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas” (AVRITIZER, 2008, p.2).

Destarte, define-se a seguinte questão problema na presente tese: *Quais são as contribuições do OP Digital de BH para o fortalecimento de um modelo de democracia participativa a partir da visão dos gestores públicos e da prática dos cidadãos?*

Ainda que essa proposição pareça ser extremamente simples, concorda-se com Santos (2006, p.3), que afirma que “em tempos de crise ou de transição paradigmática, necessário se faz colocar perguntas, às vezes aparentemente simples, mas que quando formuladas lançam luz sobre dilemas aparentemente indecifráveis e sobre situações nebulosas que sequer suscitavam controvérsia”.

Para analisar e compreender de maneira adequada a questão-problema, duas variáveis centrais são utilizadas: o desenho institucional e o projeto político, que orientam a construção do OP Digital e, por conseguinte, sua prática participativa.

---

<sup>3</sup> Refiro-me aos casos das revoltas populares que ocorreram na Tunísia e no Egito, a chamada “Primavera Árabe” onde a internet, especialmente o *Facebook*, o *Youtube* e o *Twitter* foram utilizados para mobilização dos movimentos sociais. Uma série de matérias jornalísticas foi escrita a respeito. Sobre isso ver PISANI (2011), HOWARD et al (2011) ou acessar <<

Ao se eleger as variáveis “desenho institucional” e “projeto político” como chaves analíticas para a presente pesquisa, a pretensão basilar é a ideia de que este estudo não se limite a explorar o OP Digital instrumentalmente, mas sim que possa deslindar as tramas conceituais da política que nortearam a criação e a prática deste artefato tecnológico de participação democrática (ATPD).

Um ATPD deve ser compreendido como um conjunto de processos, ferramentas e metodologias integradas voltadas para a participação democrática através das TICs. O OP Digital se enquadra neste conceito, pois não se limita a um *software*. Trata-se de uma metodologia de participação (que envolveu em uma de suas edições a COMFORÇA<sup>4</sup> no processo de definição das obras que iriam para votação online) e envolve também um processo de mobilização de cidadãos (com campanhas institucionais, por exemplo), instalação de postos de internet itinerante etc. Outro exemplo de ATPD, além de OP Digitais, é a plataforma e-Cidadania<sup>5</sup>.

A definição de “desenho institucional” e de “projetos políticos”, como categorias analíticas, justifica-se por sua ampla utilização em pesquisas sobre experiências participativas presenciais (SERAFIM, 2007 e 2008; AVRITZER, 2008). Contudo, poucos são os estudos que empregam tal olhar em experiências participativas digitais, com destacada exceção para os trabalhos de ABREU, ARMOND e MOTTA

---

<sup>4</sup> Conforme informação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a COMFORÇA é uma “Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo - Comforça é eleita, no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias, para acompanhar a execução dos empreendimentos do Orçamento Participativo. Para que a Comforça possa exercer o seu papel, a prefeitura realiza reuniões com os representantes do Orçamento Participativo nas nove regionais da cidade, para discutir o andamento da execução dos empreendimentos aprovados no Fórum de Prioridades Orçamentárias. Essas reuniões são mensais e abertas a todos os cidadãos, cabendo o direito de voto apenas aos seus integrantes”. Disponível em [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17540&lang=pt\\_br&pg=6983&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17540&lang=pt_br&pg=6983&taxp=0&). Acesso em setembro de 2011.

<sup>5</sup> Es una herramienta de e-participación para ciudadanos, ciudadanas, asociaciones, cooperativas, administraciones... con una novedosa metodología de debates, sistema de propuestas, votaciones, creación de espacios específicos para cada proceso así como otras muchas funciones. Disponível em <http://ecidadania.org/>

(2010), FERREIRA (2011), ABREU (2009) e SAMPAIO (2011), que realizam análises do desenho institucional no OP Digital.

Para Marques (2010, p.141), a análise do desenho institucional é algo de grande importância. Segundo o autor, “é possível afirmar, assim, que o resultado das diferenças na formatação institucional de cada Estado constitui um dos fatores mais relevantes que caracterizam a singularidade das democracias nos diversos países em que ela é adotada”.

A noção de projeto político, aqui empregada, é baseada em uma matriz gramsciana, tal como desenvolvem Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.38), ou seja, um “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. Os autores entendem que é fundamental a compreensão do projeto político que sustenta as práticas e experiências participativas, para que se visualizem os deslocamentos de significados e conceitos existentes em distintos projetos políticos.

Dagnino (2004, p.97) defende que projetos políticos antagônicos requerem a participação democrática da sociedade, gerando, desse modo, uma identidade de propósitos. Contudo a autora alerta que essa identidade é 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.” O campo de disputa política entre diferentes projetos políticos assume, na visão de Dagnino (2004, p.97), o caráter de uma disputa de sentidos e significados para referências aparentemente comuns, como por exemplo, participação, sociedade civil, cidadania, democracia. “Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o

terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário.”

Logo, uma análise aprofundada do OP Digital deve considerar o desenho institucional e o projeto político, presentes nos discursos e atos da Administração Pública Municipal.

O objetivo geral desta tese é: *Analisar as contribuições da participação política através da internet na experiência do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte para o modelo de democracia participativa.*

Os objetivos específicos são: OE-1: Compreender o desenho institucional que subjaz o OP Digital; OE-2 Compreender o projeto político que subjaz o OP Digital; OE-3 Interpretar os achados dos objetivos específicos 1 e 2 de maneira a identificar as contribuições da participação política através da internet para o fortalecimento da democracia participativa na experiência do OP Digital.

Para alcançar tais objetivos, foi empregada uma metodologia de estudo de caso único. Foi desenvolvido um modelo de análise com indicadores e foram observadas as proposições metodológicas de vários autores (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2003; ZANELLA, 2009) para o *design* desta pesquisa. Os dados foram coletados através de observação direta, análise documental e entrevistas com gestores públicos e um militante de movimento social local. Foram, ainda, analisadas as três edições do OPD (2006, 2008 e 2011). Durante a fase de observação direta nos sítios do OPD, foram coletadas mensagens e manifestações dos cidadãos que estavam participando do processo. Tais dados foram tratados através do *software* Altas.TI 6.0.

A questão e seu recorte justificam-se pela contribuição potencial à administração pública e outras áreas do conhecimento (como sociologia, sistemas

de informação e áreas correlatas), caracterizando uma forte tendência interdisciplinar. A revisão do estado de campo demonstra um grande embate entre pesquisadores, já que, de um lado estão aqueles que acreditam que a internet, como ferramenta, pode revolucionar os processos participativos e, com isso, melhorar a democracia, e, de outro lado, os que rechaçam essa idéia, defendendo inclusive que tais ferramentas podem ampliar as distorções sociais (GOMES, 2005). Há ainda um terceiro grupo que se afasta dos discursos da dualidade entre revolução participacionista e ataque das forças do capital hegemônico, para se focar na concepção de tais meios de participação (SANFORD e ROSE, 2007). Segundo esta visão, as TICs aplicadas no processo de participação democrática terão seu contorno determinado pelos projetos que as conceberam, e aqui se tem um reforço argumentativo para o emprego do projeto político como categoria analítica. Dahlgren (2001) alerta que “a questão hoje não é tanto como a internet vai mudar a vida política, mas, sobretudo, o que pode motivar mais pessoas a verem-se como cidadãos de uma democracia, a envolver-se na política e [...] a empregar as possibilidades que a rede ainda oferece.” (DAHGREN, 2001, p. 53). Santos (2002) defende que as iniciativas de *e-democracy* podem contribuir para o aprofundamento de experiências democráticas de alta intensidade, quando combinadas ações presenciais e virtuais. Destaque-se ainda que poucos trabalhos dedicam atenção às relações, aos contatos e aos interesses pessoais inseridos no jogo democrático. A política é pouco explorada (SANFORD e ROSE, 2007; DAHGREN, 2001; GOMES, 2007 e 2007b).

Igualmente, é preciso investigar se a gestão pública participativa, ao incentivar o envolvimento dos interesses organizados na formulação de políticas na tomada de decisões e/ou em atividades administrativas, não poderia funcionar,

paradoxalmente, como um mecanismo de “despolitização” ou, falando de outro modo, como um fator que reduz a participação à condição de recurso gerencial, com o simultâneo rebaixamento de sua dimensão ético-político-cívica (NOGUEIRA, 2005).

Em termos de contribuição social às instituições participantes da pesquisa, percebe-se potencial contribuição no sentido de reflexionarem sobre suas práticas a partir de um olhar “externo”. Objetiva-se, portanto, contribuir com a articulação dos movimentos sociais, enquanto atores contra-hegemônicos e organizações diretamente envolvidas e interessadas nos estudos.

Outro aspecto que merece destaque é que o OP presencial, enquanto experimentação democrática, já foi objeto de muitos estudos e trabalhos nacionais e internacionais. Já sua versão digital é muito recente no Brasil e em outros países, logo a pesquisa envolvendo este mecanismo é ainda embrionária (CUNHA, ALLEGRETTI E MATIAS, 2007), apesar de ser de grande valia para as organizações que implementam e para os cidadãos e movimentos sociais que utilizam tais meios de participação democrática. Nesse sentido, a replicação desta prática por outros municípios e sua reflexão pode ser estimulada por este estudo. Ao mesmo tempo, o debate acadêmico tende a ser enriquecido, uma vez que, novos subsídios para a interpretação da democracia eletrônica e de modalidades do orçamento participativo digital tendem a ser fornecidos. Além disso, a gestão pública ganhará um contributo empírico que enriquecerá a reflexão sobre as práticas da governança democrática digital.

Este trabalho está estruturado em seis capítulos. Além desta introdução, que corresponde ao primeiro capítulo, foi desenvolvido um segundo, que abarca o referencial teórico que orienta esta tese; um terceiro, apresentando o percurso

metodológico empregado na pesquisa; um quarto, no qual os resultados são apresentados; análise do caso e discussões dos resultados ocorrem no quinto capítulo e, finalmente, as conclusões são tecidas no sexto capítulo, que ainda traz indicações de pesquisas futuras e apresenta as limitações deste trabalho.

O capítulo acerca do referencial teórico trava um debate mais aprofundado sobre democracia, gestão pública e orçamento participativo. Nesse capítulo, a teoria democrática é visitada de modo aprofundado. São acessadas as construções conceituais de autores como Gramsci (1978, 1981a, 1981b, 2000), Coutinho (1999), Avritzer (2006), Nogueira (1999), Wood (2003), Santos (2002) entre outros, buscando apresentar as bases do pensamento crítico sobre a teoria democrática e sobre o modelo de democracia participativa. A Gestão Pública é analisada enquanto interface entre o Estado e a Sociedade, dentro de um cenário democrático. Através de Nogueira (2005, 2003a), Paes de Paula (2005), Pinho (1998, 2011) entre outros pesquisadores, nota-se que, na contemporaneidade, a Gestão Pública encontra-se em constante tensão, pressionada por diversos flancos. Um dos eixos de pressão refere-se à necessidade de maior porosidade à participação democrática, dentro de um viés democrático participativo. É explorado ainda todo o histórico da experiência do OP, desde seu modelo “analógico” até sua versão “digital”, objeto da presente tese. Nesta parte são acessados autores como Avritzer (2002), Fedozzi (2008), Marquetti *et al* (2008), Demo (2000) entre outros. Transversalmente, os temas da participação democrática (TEIXEIRA, 2002; VILLASANTE, 2010; AVRITZER, 2009b; SANTOS, 2006; ABREU, 2009a; SANTOS, 2002; DEMO, 1999 entre outros) e das Tecnologias da Informação e da Participação (PINHO, 2011; CUNHA e POZZEBON, 2009; BEST *et al*, 2010; DINIZ *et al* 2009, entre outros) são tratados nos debates dos tópicos sobre democracia, gestão pública e orçamento participativo.

Em seguida, no terceiro capítulo, é pormenorizada a metodologia empregada na pesquisa, local em que se detalham métodos, procedimentos de coleta de dados e modelo de análise e tratamento dos dados empregados.

O caso do OPD é detalhado no quarto capítulo, onde também o processo de votação e de participação nas três edições é apresentado de modo detalhado.

As análises das postagens coletadas no sítio do OPD por parte dos cidadãos, as entrevistas realizadas e os documentos analisados são apresentados no quinto capítulo. Nessa parte, um diálogo com o referencial teórico é travado, de maneira que a questão problema desta tese comece a ser respondida.

Finalmente, é apresentada a conclusão do trabalho, com indicação de suas limitações e proposição de novos estudos, no sexto e último capítulo.

## CAPÍTULO 2 – DEMOCRACIA, GESTÃO PÚBLICA E TECNOLOGIA

Este capítulo tem como objetivo apresentar o quadro teórico e também uma revisão da literatura que irão nortear a presente tese. Ele parte de três eixos estruturantes para a organização dos conteúdos que serão desenvolvidos: Democracia, Gestão Pública e o Orçamento Participativo. As temáticas da Participação Democrática e das TICs (Tecnologias da Informação e da Comunicação), articulam-se como eixos transversais neste capítulo.

A figura abaixo apresenta como o capítulo foi estruturado e como os eixos se articulam entre si, gerando os desdobramentos temáticos e os conteúdos específicos que são abordados.



Figura 1: Estruturação do capítulo 2  
Fonte: Elaborado pelo autor.

## 2. 1 - Teoria Democrática: Participação e Hegemonia

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 com a idéia de uma liderança ou direção exercida no meio político, cultural, intelectual, econômico ou social por uma classe, uma fração 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. Se esse consenso espontâneo falhar, ocorrerá todo um aparato de coerção estatal para garantir “legalmente” a disciplina na sociedade.

A hegemonia é constituída por um conjunto de ações variadas de cooptação, domínio por força ou consentimento, ou mesmo por 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. Esse 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 fragmentos de classes que, quando alcançam o poder no Estado, efetivam a hegemonia como combinação de dominação e direção.

Não se deve aqui limitar os conceitos de hegemonia apenas ao convencimento de idéias nem 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, portanto, 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 a hegemonia estabelecida e os setores da sociedade. Souza (2005, p.3) 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”. 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 em que a hegemonia mantém domínios sobre valores, costumes, discursos, práticas e rituais.

As ações alternativas, segundo Gramsci, devem ser construídas por meio de uma guerra de posições em que 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 visando 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 esse 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, por meio 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 tornear toda a problematização do presente estudo. Partindo de um olhar da realidade social brasileira, questionam-se 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 a 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, como algo imutável. Negando a realidade histórica do modo de produção capitalista, estes economistas tentam segregar o caráter transitório desse 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 essa 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), essa 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 como esfera política e um conjunto de relações sociais (MARX, 1996; WOOD, 2003). A visão defendida por Marx, no entanto, não é unanimidade na escrita de algumas escolas marxistas ou mesmo marxianas<sup>6</sup>, como afirma Wood (2003). Algumas proposições oriundas dessas 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, 2003). Para Gramsci (1981a, 1981b), essas 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 a situação é a dos economicistas, como Aquiles Loria (KOHAN, 2004).

Uma dessas justificativas, elaborada por linhas teóricas da economia burguesa, é a separação dos sistemas de produção de seus atributos sociais. Tal

---

<sup>6</sup> 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.

posição tenta demonstrar a “eternidade e a harmonia das relações sociais” (WOOD, 2003, p.29). Percebe-se um esforço dos intelectuais para enclausurar a dimensão política do capitalismo, empurrando-o para um lugar onde as relações de trabalho, as questões de produção e fluxo do circuito do capital possuam 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, 2007). A abstração da sociedade faz com que a esfera política no capitalismo tenha um caráter 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. Nesse 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 dessa 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). Esse fracasso resultou na fragmentação do império em pequenas unidades de poder privado, nas quais os detentores do poder eram simultaneamente executores de funções políticas, militares e jurídicas e, ainda, apropriavam e organizavam os meios de produção submetendo-os aos interesses privados (COUTINHO, 1999; WOOD, 2003). Em seguida, 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 deste<sup>7</sup>.

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 desse modo um grande avanço para a autoridade da propriedade privada, cerne da análise da cisão economia e política no capitalismo.

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 essa 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.

---

<sup>7</sup> Este episódio é um fato essencial para a consolidação do formato capitalista atual, embora, nesse período, o senhor feudal não dispusesse do poder de condução da produção de que dispõe o capitalismo moderno (WOOD, 2003).

A argumentação explicita a privatização da política. O Estado, mesmo separado da economia, ainda pode intervir nela, 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 ilusória 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 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 esse 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 ela 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, quando 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 ideia de que a participação

popular era apenas uma “pressão irracional das massas” (SANTOS, 2002, p.566). A principal consequência desse 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), tem-se 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 a criação de políticas públicas amplas e equitativas. Em um cenário em que a luta de classes e a disputa pela hegemonia no Estado brasileiro demandam o compartilhamento do poder decisório (se não a tomada desse), a ideia de que o voto puro e simples pode promover transformações radicais na economia nacional e na forte desigualdade social reinante é, no mínimo, limitada, assim como é igualmente limitada a democracia hegemônica vigente.

Nogueira (2005), citando Gramsci, defende que nos encontramos em uma época complexa de transformações históricas, quando a separação entre a economia e a política e também a hegemonia vigente fazem-nos viver uma “revolução passiva”. O processo de internacionalização do capital, a integração global de mercados e a globalização de modo geral produzem uma “revolução sem revolução”. Diferente do que pensava Gramsci para sua época, na contemporaneidade não se tem “ditaduras sem hegemonia”, muito domínio e pouca direção. Devido aos amplos e complicados circuitos de informação e comunicação “que parecem digitalizar a vida e ao sistema econômico-financeiro que chama para si todas as decisões, estamos como que emparedados entre governos que dominam

pouco e horizontes morais e intelectuais que só conseguem dirigir precariamente, e mesmo assim de modo não totalizante” (NOGUEIRA, 2005, p.242).

Neste contexto, em sociedades complexas, fragmentadas e cortadas por interesses, a construção de uma nova hegemonia não é um trabalho de pequena monta. Para tal empreitada é necessário dar curso a uma dinâmica de reforma intelectual e moral que tenha potência para criar novas hegemonias (NOGUEIRA, 2005). A mudança passa então por operações que requerem o pleno emprego democrático do diálogo, da negociação e da articulação. Uma das alternativas envolve a idéia de uma “democratização da democracia” (SANTOS, 2002). Para tanto, a participação democrática é fundamental para que ocorra uma radicalização do modelo democrático vigente. Uma experiência brasileira, que tem sido objeto de pesquisas nas últimas décadas, e é tida como potencializadora da participação democrática, é o Orçamento Participativo.

Para Silva e Carvalho (2006, p. 430),

O OP se propõe a ser um instrumento de consolidação da prática democrática. Prega-se que a democracia direta é a maneira mais adequada de se alcançar o estágio em que se ouve a população, evitando os problemas encontrados com a democracia representativa, e, assim, governar de fato com e para o povo. A participação popular é o caminho pelo qual os dilemas da representação democrática são solucionados e, portanto, deve ser seguido pela sociedade. A radicalização da democracia só se pode dar se os cidadãos tiverem voz ativa nas decisões públicas.

Dentro de um viés marxista, Silva e Carvalho (2006) argumentam que o OP, ao aglutinar as pessoas para debates sobre temas de interesse comum, pode estimular uma nova consciência de classe. Embora o ambiente econômico force a separação dos indivíduos, as regras e mecanismos do OP poderiam estimular a união dentro da esfera política. Surge um hiato entre a “dissociação dos indivíduos pela esfera econômica e a associação política necessária” (SILVA e CARVALHO, 2006, p.434).

Segundo Silva e Carvalho (2006, p.434)

Cabe destacar que, como a distinção entre Estado e sociedade civil indica o papel da superestrutura política sobre o espaço econômico, o OP conflita com essa evidência, tanto ao buscar mudar a superestrutura política por meio da democratização, quanto ao estabelecer nova distinção entre Estado e sociedade civil. O primeiro ponto define um novo campo para a prática política, afetando sua estrutura, que, por sua vez, interfere na formação das classes sociais. Sob o outro aspecto, a inserção dos indivíduos na figura estatal rompe com uma distinção inicial, alterando também a dinâmica independente entre a luta política e a econômica de classes. O Estado insere em seu próprio aparato elementos tanto da luta econômica como da luta política, sob o argumento da divisão de responsabilidade com a sociedade civil.

A partir das assembléias do OP, segundo os autores, seria possível notar um movimento de diminuição da distinção entre o Estado e a sociedade. As pessoas continuariam sofrendo interferências do isolamento pela esfera econômica, contudo, passariam a se ver como cidadãos numa unidade mais ampla na luta política (SILVA e CARVALHO, 2006). Nesse sentido, uma especificidade inerente ao OP é a criação do espaço “em que trabalhadores podem exercitar direitos de cidadão. [...] O trabalhador encontra uma esfera em que suas reivindicações são ouvidas e discutidas, ligadas à sua compreensão de seu papel na luta política. Há, nesse sentido, convergência entre o político e o econômico”.

Nogueira (2005), ao analisar a articulação entre a política e a economia e, principalmente, a construção de uma nova hegemonia, aponta que a política é sempre uma combinação dialética de vontade e circunstâncias. Nesse sentido, o OP poderia ser um caminho, como defende Santos (2002), para a construção de uma nova democracia dentro de um paradigma participacionista, enquanto modelo contra-hegemônico. Mas isso somente seria efetivo se, como uma nova hegemonia, houvesse uma postura dialética articulando o “social e o institucional, a legalidade e a contestação, a ordem e a liberdade, o exercício do governo e a oposição ao

sistema, a deliberação e a decisão, os interesses, os desejos e os projetos”, como advoga Nogueira (2005, p.244)

## **2.2 – Teorias da Participação: Trajetória Brasileira e Tipologias**

Com a reabertura democrática no final da década de 80, mudanças substantivas ocorreram em termos de participação democrática. Enquanto a participação da população nas decisões públicas se dava basicamente por meio do voto até a década de 60, a Assembléia Constituinte instalada em 1987 tinha como objetivo “refundar a República, estabelecendo outras bases para a soberania, a ordem social, a cidadania, a organização do Estado, as formas de deliberação coletiva, o financiamento do gasto público, as políticas públicas e a administração pública” (COSTA, 2008, p.858).

De fato, a Carta Magna de 1988 conseguiu ampliar fortemente os direitos de cidadania, mecanismos de inclusão política e principalmente de participação democrática (que iriam além do sufrágio universal, institucionalizando outras modalidades de participação como referendo, iniciativa popular e conselhos). Segundo Costa (2008, p. 859), “atendendo aos clamores de participação nas decisões públicas, foram institucionalizados mecanismos de democracia direta, favorecendo um maior controle social da gestão estatal”.

Em 1989, teve lugar em Porto Alegre – RS uma experiência democrática que ficou conhecida e reconhecida internacionalmente por possibilitar a participação popular na elaboração da peça orçamentária municipal. Trata-se do chamado “Orçamento Participativo”. Essa experiência ampliou-se pelo Brasil e também por outras cidades no exterior, como Montevideú, Córdoba e Saint-Dennis (AVRITZER e

NAVARRO, 2003, p.13) sendo declamada como “inovação democrática do Brasil” (*Idem*).

Tanto o sufrágio quanto o OP ganharam versões “digitais” nos últimos anos. No caso do voto, o país passou a utilizar recursos eletrônicos para as eleições. Atualmente todo o processo eleitoral é informatizado e a votação ocorre via urnas eletrônicas<sup>8</sup>. Já o OP passou pela experiência de digitalização em 2006, na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais.

A figura a seguir sintetiza uma linha do tempo sobre mecanismos de participação democrática no Brasil ao longo dos anos.

---

<sup>8</sup> O uso de urnas eletrônicas (chamadas inicialmente de CEV – Coletores Eletrônicos de Votos) teve início nas eleições de 1996. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pretende adotar o uso da identificação biométrica (leitura das impressões digitais eletronicamente), gradativamente, nos processos eleitorais a partir de 2012. Tal forma de identificação já foi testada em alguns municípios e, em 2011, se realizou a segunda fase do cadastramento biométrico dos eleitores de acordo com a resolução TSE 23335 de 22-02-2011. Informações obtidas em <http://www.tse.gov.br/internet/urnaEletronica/recadastramentoBiometrico.html>. Acesso em março de 2011.

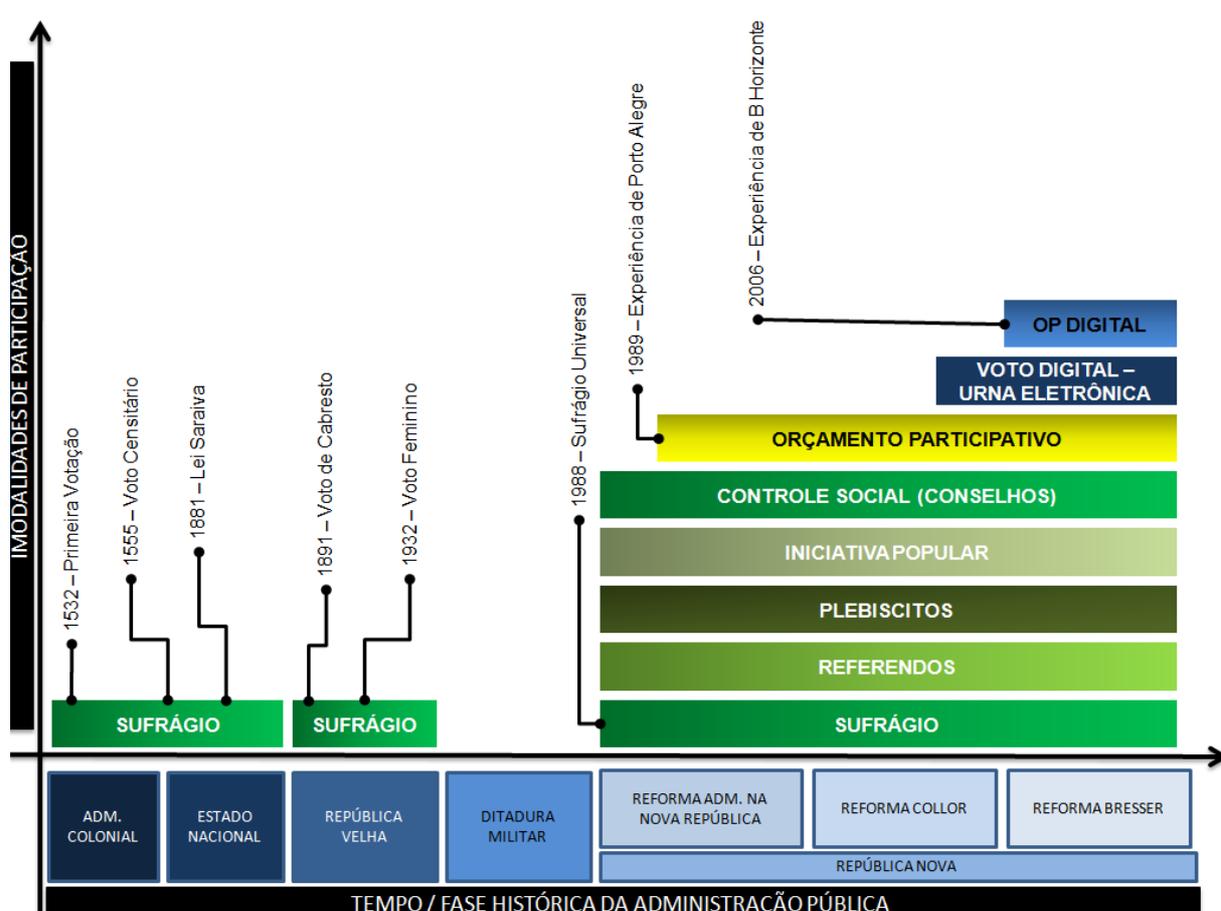


Figura 2: Trajetória da Participação na Administração Brasileira  
Fonte: Elaboração Própria

Até os anos 1980, a política nacional foi marcada por fenômenos que limitaram a propensão participativa da sociedade civil na cena política. Para Avritzer (2009, p. 27), deve-se ressaltar “as formas verticais de organização da sociabilidade política, tais como a concentração do poder na propriedade da terra e a proliferação do clientelismo no interior do sistema político”, o que cria grandes barreiras para a plena participação democrática.

Dois elementos, de especial interesse para a presente tese, merecem destaque nesta linha do tempo: o surgimento do Orçamento Participativo, em 1989, e o surgimento do OP Digital, em 2006. Tais experiências participativas, consideradas “inovações democráticas brasileiras” (AVRITZER e NAVARRO, 2003), receberam grande atenção de pesquisadores.

A participação da sociedade nos negócios públicos é um tema bastante estudado no meio acadêmico (TEIXEIRA, 2002; AVRITZER, 2009). É ainda o depósito de esperanças e mobilização por parte de movimentos sociais e militantes populares (TEIXEIRA, 2002). Para se compreender o conceito de participação, é importante conhecer suas diversas classificações. Pode-se afirmar que a participação apresenta uma riqueza grande de tipologias desenvolvidas tanto no meio acadêmico quanto na prática social. Rocha (2011) observa que, nas últimas décadas, houve uma profusão de espaços participativos no Brasil. Certamente a “demanda reprimida” por mais participação, devido aos vinte e um anos de regime militar (1964 – 1985), contribuiu para isso. Vive-se atualmente o maior período democrático do Brasil. Essa situação de ampliação dos espaços participativos poderia soar como algo natural, dado o maior convívio com a democracia por parte da sociedade brasileira. Entretanto, alguns autores adotam posturas mais céticas sobre esses espaços e mesmo sobre o atual estágio de desenvolvimento democrático e suas teorias. Sales (2005, p.233), em um trabalho intitulado “As máscaras da Democracia”, assevera que:

Dentre outras possibilidades, costuma designar-se por "máscara" todo molde que se destina a cobrir o rosto de quem o põe, dessa forma camuflando-o diante de olhos externos, que, ao verem-lhe a aparência - falsa -, não o reconhecem como é. É exatamente assim que as teorias democráticas apresentam-se-me: uma espécie de personagem do antigo teatro grego, a cuja disposição estão os mais controvertidos disfarces, de modo que aos espectadores só resta uma visão distorcida (ou, quando muito, incompleta) da real essência que a constitui - a democracia.

Rocha (2011) faz uma interessante metáfora sobre esse cenário participativo, comparando-o a uma grande catedral, onde os imensos espaços não são preenchidos por fiéis. Os espaços participativos seriam, então, como uma “catedral sem fiéis”; ele entende que estes “não encontram resposta em cidadãos ativos,

capazes de extrair todas as possibilidades da nova institucionalidade democrática” (ROCHA, 2011, p.171).

Diante da “incredulidade” de alguns, existe a “fé” de outros na participação democrática e seu poder de transformação social, o que evidencia um grande debate entre acadêmicos sobre este tema. Teixeira (2002, p.25), citando Doimo (1995, p.202), afirma que o Brasil está passando por uma erosão do campo ético-político e que, neste processo, estariam sendo “liberadas várias energias sociopolíticas e recursos de poder, capazes de compor novas alternativas de participação”. Existiriam, na visão desse autor, indicações de um esforço social para intensificar a participação nos espaços democráticos: “formulam-se políticas públicas, participa-se de Conselhos Municipais, tenta-se controlar a aplicação de recursos públicos e interferir na elaboração de orçamentos, fazendo-se visível um novo tipo de ação coletiva – a ação cidadã” (TEIXEIRA, 2002, p.25).

Moron (1987, p.20) defende que o debate sobre a participação não pode ser uniformizado, tratado como algo único e asséptico para todas as realidades sociais. Deve-se pensar a participação de modo situado, tanto em termos históricos como em termos de classes sociais, pois *"el grado de participación real en las decisiones públicas nunca puede decirse igual para los distintos grupos sociales"*<sup>9</sup>. Desta maneira, compreender a participação enquanto construção teórica exige uma ampla busca bibliográfica para se acessar autores de diferentes visões e matizes. Pois, além de contar com céticos e entusiastas, o conceito de participação é um campo em disputa, dado que *"la participación parece haberse convertido en una moda (...) en el terreno de La sociedad civil, de la educación, de las esferas gubernamentales y*

---

<sup>9</sup> Tradução livre: Nunca se pode dizer que o grau de participação efetiva nas decisões públicas é igual para os diferentes grupos sociais.

*em los organismos internacionales, la participación se há convertido en un componente obligado*<sup>10</sup> (VILLASANTE, 2010, p.56).

Freitas (1991, p.22) defende que a origem do termo participação “remonta à língua latina, vindo do substantivo *particeps*, que quer dizer participante, aquele que tem uma parte de, ou *particeps victória* (companheiros na vitória)”. Já o Banco Mundial entende que “*participation is a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decisions and resources which affect them*”<sup>11</sup> (BANCO MUNDIAL, 1995, p.2). A idéia de participação como tomar parte de algo, no contexto da presente tese, é entendida como tomar parte dos assuntos públicos, da política e do governo.

Para Gaventa e Valderrama (1999, p.1), a participação é composta por quatro vertentes. Segundo os autores

four strands of work around participation, especially in the development context. On the one hand, we have those approaches to participation which have focused on community or social participation, usually in the civil society sphere or in which citizens have been – beneficiaries - of government programmes. On the other hand, there is the tradition of political participation, through which citizens have engaged in traditional forms of political involvement e.g. voting, political parties, and lobbying. Increasingly, in the context of democratic decentralisation, these two traditions are being linked to a broader notion of participation as citizenship. Each of these approaches may draw upon a variety of participatory methodologies of planning, monitoring, research, education and action. (GAVENTA E VALDERRAMA, 1999, p.1)<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Tradução livre: A participação parece ter se convertido em uma moda, no terreno da sociedade civil, da educação, nas esferas governamentais e nos organismos internacionais a participação se tornou um componente obrigatório.

<sup>11</sup> Tradução livre: A participação é um processo através do qual existe influência e controle compartilhado das partes interessadas nas iniciativas de desenvolvimento, decisões e recursos que os afetam.

<sup>12</sup> Tradução livre: Quatro vertentes de trabalho em torno da participação, especialmente no contexto de desenvolvimento. Por um lado, temos as abordagens para a participação que se concentraram na comunidade ou participação social, geralmente na esfera da sociedade civil ou em que os cidadãos têm sido - beneficiários - dos programas de governo. Por outro lado, há a tradição de participação política, através do qual os cidadãos se engajaram em formas tradicionais de participação política, por exemplo: voto, os partidos políticos e lobby. Cada vez mais, no contexto da descentralização democrática, estas duas tradições estão sendo ligada a uma noção mais ampla de participação como cidadania. Cada uma dessas abordagens pode recorrer a uma variedade de metodologias participativas de planejamento, acompanhamento, investigação, educação e ação.

A figura a seguir apresenta a articulação destes vetores de participação.

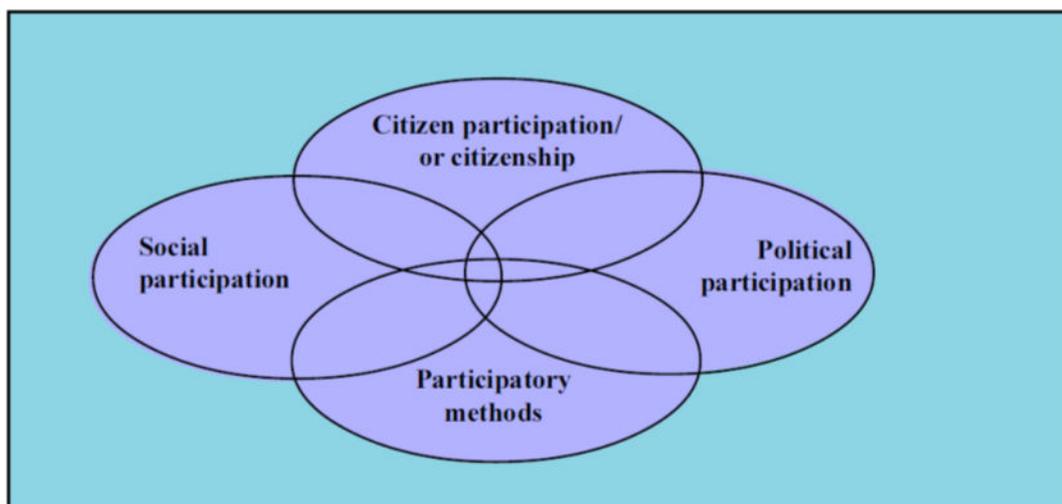


Figura 3: Abordagens de Participação (Linking approaches to participation)  
Fonte: Elaboração Própria

Segundo Gaventa e Valderrama (1999), a *social participation* é uma vertente que se alinha ao conceito expresso pelo Banco Mundial, de acordo com o qual as pessoas poderão ter uma participação consultiva ou deliberativa para controlar recursos e instituições reguladoras. Essa concepção coloca as pessoas, ao menos em um primeiro momento, fora do Estado. Gaventa e Valderrama (1999) ilustram essa vertente indo de movimentos sociais a grupos de auto-ajuda. Trata-se de uma participação mais situada e circunscrita a projetos, bem ao estilo de organismos internacionais como o Banco Mundial. A vertente de *participatory methods* seria o conjunto de métodos para fortalecimento ou aumento da participação, como educação para o voto, conscientização de cidadãos acerca de suas responsabilidades e direitos, por exemplo. A vertente de *political participation* é, na visão dos referidos autores, uma tipologia que recebe menos atenção da literatura. Trata-se de uma vertente que envolve indivíduos ou grupos organizados com o Estado. A idéia de participação política tem sido definida de distintas maneiras na

literatura. Para Parry, Moyser e Day (1992, p.16), *“taking part in the process of formulation, passage and implementation of public policies”*<sup>13</sup>. A tipologia política está mais associada à democracia representativa e à participação indireta sendo expressa, principalmente, em ações que incluem o voto, campanhas políticas, grupos de ação e protesto etc (GAVENTA e VALDERRAMA, 1999, p.3).

Teixeira (2002), ao investigar os tipos de participação, identifica a participação popular, a social e comunitária, a política e a cidadã. Corroborando o que dizem Gaventa e Valderrama (1999), o autor entende que a participação política inclui desde o “comparecimento em reuniões de partidos políticos, comícios, grupos de difusão de informações até o inscrever-se em associações culturais, recreativas, religiosas ou, ainda, realizar protestos, marchas, ocupações de prédios” (TEIXEIRA, 2002, p.25).

Das abordagens teóricas sobre participação política de Gaventa e Valderrama (1999) e de Teixeira (2002), pode-se notar a ampla variedade de visões acerca dessa temática. Outra contribuição que merece destaque é a de Villasante (2010), que apresenta uma tipologia ampla sobre os processos participativos. O autor alerta que *“toda clasificación o tipología corre el riesgo de simplificar y/o encasillar. Por ello, lo que presentamos (...) no necesariamente se da de forma “pura”, claramente diferenciada o “escalonada”, pues cada circunstancia generará modalidades propias”*<sup>14</sup>(2010, p.58). Sua tipologia é composta por nove classificações, que estão sintetizadas na tabela a seguir.

---

<sup>13</sup> Tradução livre: Tomar parte no processo de formulação, passagem e implementação de políticas públicas.

<sup>14</sup> Tradução livre: Qualquer classificação ou tipologia corre o risco de simplificações. Por isso, o que apresentamos, não é necessariamente uma forma “pura”, claramente diferenciada ou escalonada, pois cada circunstância irá gerar modalidades próprias.

<b>Tipo de Participação</b>	<b>Descrição</b>	<b>Âmbito</b>
<b>Individual ou Familiar</b>	Refere-se ao cumprimento de obrigações dos cidadãos com os governos.	Reativa
<b>Social</b>	Reivindicações coletivas, quase sempre de caráter conjuntural.	Reativa
<b>Social Organizada</b>	Similar ao tipo anterior. Difere-se no sentido de que as reivindicações são de cunho estrutural e não conjuntural	Pró-ativa
<b>Comunitária</b>	Tem como principal característica o vínculo territorial (bairro, região, etc). Abarca os interesses de um grupo de pessoas de um mesmo local.	Reativa ou Pró-ativa
<b>Institucional</b>	É gerada “externamente” à sociedade. Tem origem no Governo, por meio de consultas, convocações etc, para debater um dado tema.	Reativa
<b>Organizada da Sociedade Civil</b>	Refere-se às ONGs e sua diversidade de atuação: ambientalista, questões de gênero, étnicas, direitos humanos, etc.	Reativa
<b>Cívica ou Cidadã</b>	Nasce e atua no campo do “público” e do “político” em sentido amplo (não restrito ao partidário). Reclama uma cidadania crítica no campo das políticas públicas.	Pró-ativa
<b>Política</b>	Refere-se à atuação e à incidência diretamente no campo “político”, inclusive em âmbito partidário.	Pró-ativa

Tabela 1: Tipologia da Participação segundo Villasante.  
 Fonte: Elaborado com base em Villasante (2010, p.56 – 58)

Para Villasante (2010), a participação pode ser vislumbrada por seus impulsos, sendo, nesse sentido, reativa (uma reação a alguma ação, que irá provocar o movimento participativo como uma resposta, algo mais conjuntural) ou pró-ativa (um processo de participação impulsionado de modo mais amplo, focado em horizontes mais estruturais).

Já Modesto (2002) apresenta uma leitura mais pragmática ou mesmo técnica dos processos participativos na Gestão Pública. O autor vislumbra a participação (por ele determinada como participação popular) de maneira bastante ramificada, que pode ser sintetizada do seguinte modo:



Figura 4: Tipologia da Participação segundo Modesto  
 Fonte: Elaborado com base em Modesto (2002)

Enterria (1998) elaborou uma classificação em três níveis, quais sejam:

- (a) Participação orgânica: inserção dos cidadãos em organismos da estrutura de poder, como corporações públicas, técnicas de colaboração com especialistas e técnicas de representação de interesse. Deve-se destacar que esta participação não se refere à inserção do cidadão como funcionário público ou político nas referidas estruturas.
- (b) Participação funcional: participação do cidadão fora do aparato institucional público, porém com estreita concordância e consentimento da Administração pública. Por exemplo: Consultas públicas, denúncias, petições e propostas, etc.
- (c) Participação cooperativa: participação do cidadão como sujeito privado, realizando atividades de interesse geral com apoio da Administração Pública. Atividades em entidades de utilidade pública são exemplos desta tipologia.

Di Pietro (1993), por sua vez, sugere uma classificação dicotômica, baseada na idéia de uma (a) participação direta (atividades realizadas sem intermédio de

representantes eleitos, como por exemplo, consulta de opinião pública) e (b) participação indireta (realizada por meio de intermediários eleitos ou indicados, como no caso da participação popular em órgãos de decisão e da participação por via do poder judiciário).

É relevante ainda acessarmos a tipologia proposta por Pretty (1995), com sete tipos de participação, sintetizadas no quadro abaixo:

<b>Participação Manipulativa</b>	A participação é só uma pretensão.
<b>Participação Passiva</b>	A partir da participação passiva, a comunidade é informada das decisões que foram tomadas ou das acções que foram realizadas. A informação que se transmite, só está nas mãos dos profissionais, técnicos, etc.
<b>Participação baseada na Consulta</b>	A comunidade, a população, é consultada sobre diversos aspectos que a afectam de forma directa. Mas são os agentes externos que definem os problemas, os mecanismos para a recolha de informação e controlam também a análise da mesma. Este processo consultivo, não implica nenhum tipo de tomada de decisões por parte da comunidade.
<b>Participação baseada nos Incentivos Materiais</b>	A comunidade contribui no desenvolvimento dos projectos sociais em troca de receber alguns benefícios económicos ou incentivos materiais: recursos, infraestrutura, etc. Porém não se envolve em nenhum outro aspecto relacionado com o desenvolvimento do projecto e quando o incentivo finaliza, a sua participação também.
<b>Participação Funcional</b>	A participação é entendida como um meio para alcançar os objectivos de um projecto e ?? para reduzir os custos do mesmo. A comunidade participa na concepção de determinados objectivos relacionados com o projecto de intervenção. Neste nível, a comunidade divide parte do processo de tomada de decisões ainda que as mais relevantes continuem a estar nas mãos dos agentes externos.
<b>Participação Interactiva</b>	A comunidade participa dividindo a análise e o desenvolvimento da acção. A participação é entendida, não só como um meio, ??? como um direito. O processo de intervenção inclui métodos interdisciplinares e ?? processos de aprendizagem. A comunidade assume o controle das decisões locais e valoriza a disponibilidade dos recursos de forma a que mantenha a sua presença tanto nas estruturas como nas práticas que delas se desprendem.
<b>Auto-Mobilização</b>	A comunidade desenvolve as suas próprias iniciativas de forma independente e autónoma. Fazem os contactos com os agentes ou instituições externas para obter o apoio, recursos ou aconselhamento que consideram necessário, mas são os membros da comunidade que mantêm o controlo sobre toda a intervenção.

Figura 5: Tipologia da Participação segundo Pretty (1995)

Fonte: Pretty (1995)

Essa breve recuperação da literatura demonstra a riqueza deste campo. Embora existam distinções muito nítidas em algumas conceituações, são percebidos alguns pontos em comum, principalmente no conceito de participação política. Trata-se de uma visão de crítica ao Estado. Teixeira (2002, p.27) esclarece que a participação “supõe uma relação de poder, não só por intermédio do Estado, que a materializa, mas entre os próprios atores”. Não se deve, no entanto, confundir poder político com autoridade do Estado (TEIXEIRA, 2002). Pedro Demo (1999, p.20) entende que participação “não é ausência, superação, eliminação do poder, mas outra forma de poder”. Essa visão deve estar presente para que não se corra o risco de “montar a quimera de um mundo naturalmente participativo [pois] a participação tende a ser um discurso teórico, para encanto das platéias e das modas. Para se chegar à prática, supõe-se forte ascese, que é mais fácil pregar aos outros, do que concretizá-la em nós”. (DEMO, 1999, p. 21)

Outra tipologia constantemente referenciada em trabalhos sobre participação é a proposta por Sherry Arnstein (1969). A autora, em um trabalho precursor por sua época de elaboração, cria uma escada, com 8 degraus para classificar a participação. Para isso, parte de uma idéia de empoderamento cidadão, defendendo que a participação deve ser efetiva, de maneira que o poder real seja partilhado. Arnstein entende que

the fundamental point that participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless. It allows the powerholders to claim that all sides were considered, but makes it possible for only some of those sides to benefit. It maintains the status quo. (ARNSTEIN, 1969, p.218)<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Tradução livre: O ponto fundamental é que a participação sem redistribuição de poder torna-se um vazio e frustrante processo de impotência. Ele permite aos detentores do poder afirmar que todos os lados foram considerados, mas possibilita que apenas alguns desses lados se beneficiem. Ele mantém o status quo.

O trabalho da autora é interessante porque inclui, entre os oito níveis, subgrupos para identificar os tipos de participação e de não-participação. A figura a seguir representa a tipologia de Arnstein (1969):

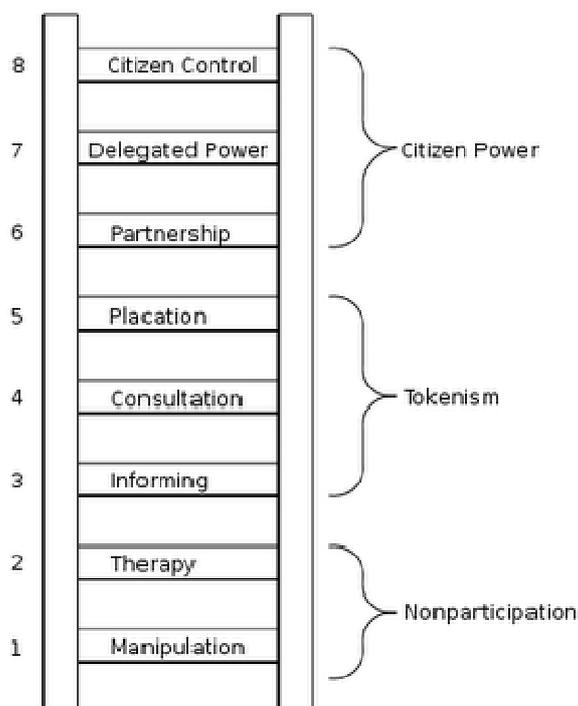


Figura 6: Escada da Participação Cidadã.  
Fonte: Arnstein (1969)

Os dois primeiros níveis, entendidos como não-participação, correspondem à manipulação e à terapia. A manipulação tem como objetivo educar as pessoas por parte dos detentores do poder. Ocorre em conselhos, nos quais os participantes não dispõem de informações, conhecimento ou mesmo uma assessoria técnica para tomarem decisões por conta própria. Arnstein (1969, p.220) afirma que *“instead of genuine citizen participation, the bottom rung of the ladder signifies the distortion of participation into a public relations vehicle by powerholders”*<sup>16</sup>. A terapia envolve a idéia de que técnicos e gestores se escondem por trás de comitês e conselhos

<sup>16</sup> Tradução livre: em vez de participação cidadã verdadeira, o primeiro degrau da escada representa a distorção da participação em um veículo de relações públicas por detentores do poder.

participativos para ocultar seus erros. Arnstein (1969, p. 220) entende que *“in some respects group therapy, masked as citizen participation, should be on the lowest rung of the ladder because it is both dishonest and arrogant”*<sup>17</sup>.

Os níveis seguintes correspondem a Informação (no qual um fluxo de cima para baixo é direcionado para informar as pessoas sobre seus direitos, responsabilidades e opções) e a consulta (que envolve pesquisas, reuniões com a vizinhança entre outros). Arnstein (1969, p.220) defende que *“if consulting them is not combined with other modes of participation, this rung of the ladder is still a sham since it offers no assurance that citizen concerns and ideas will be taken into account. The most frequent methods used for consulting people are attitude surveys, neighborhood meetings, and public hearings.”*<sup>18</sup> O cidadão começa a ter algum grau de influência somente no nível de pacificação. Neste nível, existe a participação nos processos decisórios, contudo não existe obrigação ou garantias de que os tomadores de decisão vão levar em conta o que ouvirem.

Os três últimos níveis são: a parceria (quando ocorre uma negociação entre cidadãos e detentores de poder fazendo com que as decisões e o planejamento sejam divididos em comitês); a delegação de poder (quando os cidadãos ocupam a maioria dos assentos dos comitês com poder para tomar decisões); e controle do cidadão (quando os cidadãos assumem, em sua totalidade, o planejamento, a política e a gestão).

A tipologia de Arnstein (1969), entretanto, apresenta algumas limitações. Segundo a autora, os degraus da escada da participação obviamente são uma

---

<sup>17</sup> Tradução livre: em alguns aspectos terapia de grupo, mascarada como participação cidadã, deve estar no degrau mais baixo da escada, porque é desonesto e arrogante.

<sup>18</sup> Tradução livre: se a consulta não for combinada com outros modos de participação, este degrau da escada ainda é uma farsa, uma vez que não oferece nenhuma garantia de que as preocupações dos cidadãos e idéias serão tomadas em consideração. Os métodos mais utilizados são pesquisas de opinião, reuniões de bairro e audiências públicas.

simplificação da realidade. Em um contexto real, nem os cidadãos, nem os detentores do poder constituem blocos homogêneos. Deve-se notar ainda que a tipologia não inclui uma análise dos caminhos para se atingir os níveis de participação genuína.

### 2.2.1 – Participação Digital, Democracia Eletrônica e Política Eletrônica

Os pesquisadores ainda não produziram reflexões suficientemente elaboradas e coesas que aportem os trabalhos na área da participação digital, como defende Gomes (2007), ao criticar a frágil fundamentação teórica nos estudos de *e-democracy*, principalmente no que tange à compreensão da democracia; como afirmam Lilleker 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*”<sup>19</sup>.

Desta relação entre a democracia e o digital originaram-se vários termos<sup>20</sup>, como *e-democracy*, *cyberdemocracy*, *eletronic 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, esse crescimento ainda carece de uma base

---

<sup>19</sup> Tradução livre: Os acadêmicos são apenas lentamente construindo teorias para explicar a influência que a Internet tem, ou pode ter, nos sistemas políticos e da sociedade.

<sup>20</sup> 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.

metodológica e de fundamentos teóricos mais rígidos, como defende Gomes (2007) e também Silva (2006). Este último 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).

O termo “democracia”, dentro da “democracia digital”, é compreendido de acordo com a abordagem adotada. A partir 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, nessa abordagem, que todas as iniciativas empreendidas que façam referência a democracia e às TICs são *e-democracy*. Logo, transparece a visão de que sendo um estado democrático, todas as suas instâncias processuais, de justiça e de governo também o serão, de tal modo que os dispositivos digitais conduziram à democracia digital.

Contraopondo-se a essa visão, existe uma idéia prescritiva, vinculada aos modelos de democracia, a qual 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 essa 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 TICs no sean capaces de resolver*<sup>21</sup>.

Para um grupo de pesquisadores (GUGGENBERGER, 1999 e WINKEL, 2001 *apud* REZENDE, 2006; ECO, 2006), a internet poderia afundar as pessoas em um mar de informações que causariam prejuízos à prática cidadã. Sobre isso, Rothberg (2008, p.3) afirma que “a internet já foi considerada um fator potencialmente prejudicial ao processo de formação da consciência sobre questões políticas” e Eco (2006)<sup>22</sup> 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* LILLEKER 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.*<sup>23</sup>”

Um terceiro grupo afasta-se 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). Esse grupo defende que a internet é apenas uma ferramenta e, como tal, depende de quem a maneja para

---

<sup>21</sup> Tradução livre: pode exacerbar os problemas que atualmente tem a democracia parlamentar, pode ajudar a resolver ou superar esses problemas, ou eles podem ainda criar novos problemas que as TIC se são incapazes de resolver

<sup>22</sup> 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. *Apocalípticos e Integrados* é uma de suas obras mais polêmicas e debatidas nesta área. A afirmação de Eco, utilizada no texto, tem origem em uma entrevista concedida ao Jornal *El País* e reproduzida pelo jornal *Folha de S. Paulo*. Disponível no link <http://www1.folha.uol.com.br/folha/informatica/ult124u400939.shtml> acessado em 19-02-09.

<sup>23</sup> Tradução livre: a Internet pode quebrar os limites estatais e unificar os povos do mundo dentro de um novo terreno anti-estatal.

conferir determinado caráter a sua ação. Santos (2006a) e Lüchmann (2009) entendem que o determinante é o projeto político que orienta a ferramenta. Santos (2002), inclusive, 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* LILLEKER 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 suprimir o estado e tentar 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 com restrita participação popular, à exceção do dia da votação. Tem-se a impressão de que *demos* e *krátia* integram-se somente no dia do sufrágio universal. Após isso, cada um segue sua vida, se não totalmente separados, ao menos desinteressados um pelo outro.

Em democracia não há o tratamento do termo sociedade, mas sociedade civil. Este (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. Segundo Gomes (2007), *civis* não é simplesmente o morador (*incola*) 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 a 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, está o aporte marxista que enxerga o estado desconectado e adversário da sociedade, a luta de classes explica o estado (GOMES, 2007). Essa visão fornece, no entendimento 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 acerca da democracia e da internet.

A participação popular mediada pelas TICs é um fenômeno recente, segundo Sanford e Rose (2007). Apesar disso, esse 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 infra-estrutura e de temáticas sobre a exclusão digital. Para eles, as TICs tem seu desenvolvimento, enquanto ferramenta participativa, condicionado à

questão do avanço da inclusão digital da população. Sem essa 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. Na visão desses autores, além da infra-estrutura, é imperativo o desenvolvimento de condições, na ferramenta internet, para o exercício cidadão. Existe uma grande diversidade de opiniões em torno desse exercício; entretanto, para todos os autores supracitados, as referidas condições devem ser oferecidas pelo governo, no ato da implementação das TICs na participação cidadã. O governo eletrônico é ainda um tema recorrentemente, alçado em debates paralelos ao da democracia digital, ainda que em uma visão mais liberalista na qual 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, em muitos trabalhos, são enfocadas como ferramentas e instrumentos para modalidades novas da administração (BINGHAM, NABATCHI, & O'LEARY, 2005) e também 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 em serviços específicos nos quais os cidadãos são incluídos, como prática de *accountability* (AKUTSU E PINHO, 2001), sistema de informação geográfica (AL-KODMANY, 2000; ELWOOD, 2001), processos de planejamento e integração de sistemas (SANTOS, 2008 e 2008a), e outras iniciativas de *e-government* (LOURENÇO & COSTA, 2006; KNIGHT et al, 2004; MORENO-JIMENEZ e POLASEK, 2005). Já o papel da administração é discutido de forma mais ampla por

Gimmler (2001), em um estudo que ilustra como as diferentes municipalidades desenvolveram serviços de *e-democracy*.

São inúmeros os estudos que discutem as várias formas como as práticas de participação na internet são percebidas. Svensson & Leenes (2003) e Kenski (2005) destacam o voto eletrônico, mediado pela internet (*e-voting*); Taylor & Burt (2005), Trench & Odonnell (1997) e DeLuca & Peeples (2002) analisam o ativismo digital (*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 as consultas eletrônicas dos cidadãos (*e-consultation*). Esses exemplos ilustram como existe um ampo amplo e rico em estudos de experiências diversificadas.

Silva (2006), ao estudar a participação por meio da internet, propõe um conjunto de fatores a serem considerados em pesquisas desse gênero, quais sejam: “(1) elementos estruturais; (2) comportamentais; (3) legais e; (4) conjunturais” (SILVA, 2006, p.2). Seu trabalho contribui diretamente com estudos da relação da participação, considerando os representantes, os representados e o sistema político; mostra-se, além disso, como uma alternativa para o estudo da participação política através da internet e mesmo para observar se tais práticas têm (ou não) 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), mas poucos, ainda que tratem da participação e da cidadania, por exemplo, abordam a temática política ou mesmo a política eletrônica (SANFORD E ROSE, 2007).

Mas o que é política eletrônica? Compreender o conceito desse termo é algo desafiante, principalmente quando se nota que, na literatura, a grande profusão de definições transmite a idéia de que “tudo é política”. Para ilustrar tal situação o *International Journal of E-Politics*<sup>24</sup> entende que

e-politics as an emerging interdisciplinary area of research and practice, as well as offers a venue for publications that focus on theories and empirical research on the manifestations of e-politics in various contexts and environments. This journal encompasses diverse aspects of e-politics, including: strategy, e-commerce, decision sciences, marketing, economics, psychology, sociology, anthropology, media studies, communication studies, women studies, black studies, political science, philosophy, law, criminology, and ethics<sup>25</sup>.

Do *e-commerce* até *criminology*, tudo caberia no “pacote” *e-politics*. A literatura ainda nos revela mais algumas surpresas. Por exemplo, enquanto em um extremo encontram-se autores que visualizam a *e-politics* como um campo que tudo comporta, no outro lado da balança, existem aqueles que reduzem o conceito à aplicação das TICs em processos eleitorais (REIJONEN, 1999; PRINCE, 2005 *apud* FINQUELIEVICH, 2005).

Reijonen (1999) entende que a comunicação é um processo fundamental na política. Segundo o autor, “*communication is a fundamental part of politics and it can be argued that ‘there is some form of communication in almost every political phenomenon’* (DANZIGER, 1994, p. 241 *apud* REIJONEN, 1999)”. Justamente por esse motivo, reduzir a política eletrônica a uma aplicação episódica das TICs em processos eleitorais soa como um reducionismo.

<sup>24</sup> Ver em <http://www.igi-global.com/bookstore/titledetails.aspx?TitleId=1147>. Acesso em dezembro de 2011.

<sup>25</sup> Tradução livre: e-política como uma área interdisciplinar emergente de pesquisa e prática, bem como oferece um espaço para publicações que o foco em teorias e pesquisas empíricas sobre as manifestações de e-política em vários contextos e ambientes. Esta revista abrange diversos aspectos da e-política, incluindo: estratégia, e-commerce, ciências da decisão, marketing, economia, psicologia, sociologia, antropologia, estudos de mídia, estudos de comunicação, estudos de mulheres, os estudos negros, ciência política, filosofia, direito, criminologia e ética.

Ao menos em um aspecto os autores das duas extremidades concordam: as novas tecnologias mudaram definitivamente o cenário da política (FINQUELIEVICH, 2005; PINHO, 2011, NOGUEIRA, 2005). Seja através de campanhas eleitorais, de partidos políticos ou de organização entre cidadãos, não se pode dizer que a política é a mesma após a Internet (PISANI, 2011). Entretanto, certamente, ainda não estão disponíveis elementos suficientes para afirmar que todas as expectativas que foram depositadas nas TICs, em termos de participação política, se concretizaram. Apesar de a "*gran transformación*", vislumbrada por Grossman (1995, p.149 *apud* FINQUELIEVICH, 2005), ainda não poder ser confirmada, mudanças são claramente notadas neste novo cenário.

Nesse sentido, existe a percepção de que a Internet é

vehículo de educación y formación de los individuos, de estímulo de la participación cívica, instrumento de medición de la opinión pública, canal de facilitación del acceso de los ciudadanos a los funcionarios de la Administración, plataforma de foros públicos, mecanismo de simplificación del procedimiento de inscripción de los votantes, e incluso factor de estímulo del propio voto<sup>26</sup> (FINQUELIEVICH, 2005, p.5)

Finquelievich (2005) entende que a Internet pode ser uma potente ferramenta para facilitar a discussão e a ação coletiva cidadã, insuflando vigor à democracia. Para a autora, existe um grupo de pesquisadores e militantes otimistas com essa perspectiva (os chamados cyberotimistas), que pode ser dividido em quatro correntes: a primeira, que se refere à informação popular; a segunda, que se refere à comunicação entre cidadãos e governo; a terceira, que envolve a aplicação de políticas públicas; e finalmente a quarta, que se refere à "*organización política de los*

---

<sup>26</sup> Tradução livre: veículo de educação e formação dos indivíduos, para incentivar a participação cívica, instrumento de medição da opinião pública, canal facilitador do acesso do cidadão aos funcionários do governo, plataforma de fóruns públicos, um mecanismo para simplificar o procedimento de registro de eleitores e mesmo estimulador do próprio voto.

*ciudadanos a través de Internet, como lo han demostrado los movimientos mundiales “globalifóbicos”, también llamados de ‘altermundialización’<sup>27</sup>” (2005, p.5).*

De fato, são várias as potencialidades da Internet no campo político. Ainda segundo Finquelievich (2005), são exemplos destas potencialidades: páginas de partidos políticos, *web sites* de assembleias parlamentares, acesso digital à documentação e a informações da Administração Pública, comunicação bidirecional entre cidadãos e políticos, grupos virtuais de debate e intercâmbio de informação política e, ainda, opção de voto eletrônico em referendos e eleições. Finquelievich (2005) argumenta que,

Según los entusiastas de la e-política, los ciudadanos equipados con estos volúmenes de información estarían preparados para debatir de manera lúcida e inteligente con los funcionarios gubernamentales y con los políticos para implementar los asuntos de su interés. En América Latina, desde los últimos años de la década de los 1990s, esta interacción electrónica comenzó a activarse entre los políticos, sobre todo en períodos de campañas electorales<sup>28</sup>. (FINQUELIEVCH, 2005, p. 6)

Entretanto a realidade tem se mostrado diferente da visão dos entusiastas. Pinho (2011) entende que todo o potencial existente na Internet não vem sendo aproveitado ou convertido em realidade pelos cidadãos. Para o autor, a passividade dos cidadãos pode ser uma barreira para a manifestação de todo o potencial da internet decantado por diversos autores. Coloca, portanto, fora da internet e do seu potencial os limites para uma participação política mais efetiva.

Ianni (1998) entende que o processo é mais complexo. Segundo esse autor, o processo de globalização modificou “radicalmente as condições sob as quais se desenvolvem a teoria e a prática da política” (IANNI, 1998, p.2). Isso ocorreu devido

---

<sup>27</sup> Tradução livre: Organização política dos cidadãos através da Internet, como tem sido demonstrado pelos movimentos mundiais “globalifóbicos”, também chamados de “altermundialização”

<sup>28</sup> Tradução livre: Segundo os entusiastas da e-política, os cidadãos de posse deste volume de informações, estariam preparados para debater de maneira lúcida e inteligente com os funcionários do governo e com os políticos para implementar assuntos de seu interesse. Na América Latina, desde os últimos anos da década de 90 esta interação eletrônica começou a se ativar entre os políticos, sobretudo nos períodos de campanhas eleitorais.

a três fatores fundamentais: (a) a alteração das formas de sociabilidade, das classes sociais, da estrutura de poder das acomodações, tensões e lutas em escala global; (b) novas tecnologias eletrônicas, informáticas e cibernéticas foram criadas, intensificando e integrando as diversas tensões, antagonismos e mudanças sociais, culturais, econômicas e políticas; (c) o surgimento de uma nova configuração da vida, do trabalho e da cultura “desenhando uma totalidade geohistórica de alcance global, compreendendo indivíduos e coletividades, povos, nações e nacionalidades, culturas e civilizações” (IANNI, 1998, p.2). Essa visão induz a pensar que tudo se redesenha, tudo se reconfigura, ou seja, não seriam mudanças periféricas que estariam acontecendo, mas, sim, mudanças estruturais no mundo contemporâneo.

Esse seria o “novo e imenso palco da história” no qual se assenta o atual cenário da política. Imenso e complexo. Nogueira (2004), corroborando a visão de Ianni (1998), assevera que a globalização está corrompendo a soberania nacional absoluta, base do Estado–Nação. Isso faz com que partidos políticos das mais variadas ideologias e nos mais variados países sejam reduzidos a “seres invertebrados, imersos em profundas crises de identidades” (NOGUEIRA, 2004, p.71). A natureza da política é transformada neste novo palco.

Explorando este palco, Ianni (1998) empreende um esforço para compreender a política, antes de adentrar em definições. O autor vai a Maquiavel e Gramsci para compreender o que é política neste novo contexto e chega a uma visão que traz contribuições para a compreensão desse campo. Para além do Príncipe de Maquiavel e do Príncipe Moderno de Gramsci, Ianni (1998, p.2) entende que nos tempos modernos convivemos com o Príncipe Eletrônico, “que simultaneamente subordina, recria, absorve ou simplesmente ultrapassa os outros”.

Enquanto para Maquiavel o Príncipe é uma pessoa, uma figura política “capaz de articular inteligentemente as suas qualidades de atuação e liderança (virtù) e as condições sócio-políticas (fortuna) nas quais deve atuar” (IANNI, 1998, p.3), Gramsci enxerga o Príncipe Moderno como uma organização. Segundo Ianni (1998, p.4), o Príncipe Moderno para Gramsci “é o partido político, no qual se combinam e fertilizam-se as capacidades de uns e outros, líderes e seguidores, de tal modo que a interpretação e atividade inteligentes, diante do jogo das forças sócio-políticas, cabem a ele”.

Para Ianni (1998, p.5-6),

O Príncipe Eletrônico, no entanto, não é nem condottiero nem partido político, mas realiza e ultrapassa os descortínios e as atividades dessas duas figuras clássicas da política. O príncipe eletrônico é uma entidade nebulosa e ativa, presente e invisível, predominante e ubíqua, permeando continuamente todos os níveis da sociedade, em âmbito local, nacional, regional e mundial. É o intelectual coletivo e orgânico das estruturas e blocos de poder presentes, predominantes e atuantes em escala nacional, regional e mundial, sempre em conformidade com os diferentes contextos sócio-culturais e político-econômicos desenhados no novo mapa do mundo.

Desvenda-se, desse modo, uma noção de e-política para além da amplitude de “tudo é política eletrônica” e do reducionismo da aplicação das TICs em processos eleitorais: Pode-se dizer que a chamada e-política não só abala as estruturas da política convencional como provoca novas formas de fazer política.

Em relação a isso, o Orçamento Participativo Digital pode ser vislumbrado como uma esfera pública digital que fomenta tanto a e-política como a própria e-democracia (MAIA, 2000; SAMPAIO, MAIA e MARQUES, 2010). Trata-se, portanto, de um dos poucos programas de participação democrática no Brasil que emprega a internet para conferir poder de decisão aos cidadãos.

### 2.2.2 – Participação Digital (des) Politizada?

Vivemos em uma época paradoxal, em que a democracia, a participação democrática e a gestão pública se defrontam com a capilaridade e a velocidade das chamadas tecnologias da informação e da comunicação (TICs). Segundo Nogueira (2005), necessitamos de uma politização das diversas dimensões da sociedade e do estado para buscarmos uma mudança dirigida, uma emancipação social. A participação democrática, nesse caso, poderia ser empregada de maneira instrumental (seja por meio do OPD ou de outros instrumentos).

Para analisar tal situação, é necessário observarmos quatro eixos: (a) a interação entre Estado e sociedade, através de movimentos sociais e instituições públicas, e as interfaces que permeiam esta relação; (b) a gestão pública e seu equilíbrio diante de uma realidade complexa, pressionada de todos os lados para ser mais eficiente e “gerencial” e, ao mesmo tempo, mais participativa e menos política; (c) as TICs e seus reflexos na gestão pública, nos processos organizativos da sociedade e no próprio sistema democrático; (d) a participação dos cidadãos nos negócios públicos em um contexto complexo, no qual as tecnologias permeiam as relações sociais, a democracia está cada vez mais esvaziada de seu conteúdo cívico original, a racionalidade instrumental é a tônica da modernidade e a política é cada vez mais esquecida e relegada a uma condição de descrença e desilusão.

A relação entre o Estado e a sociedade é um tema recorrente no trabalho de diversos autores (DOWBOR, 2003; NOGUEIRA, 2005; 2004; GRAMSCI, 1981a; 1981b; SANTOS, 2002; TEIXEIRA, 2002 para citar alguns). O que se percebe é que esta relação está bastante esgotada<sup>29</sup>, principalmente pelas características inerentes

---

<sup>29</sup> Sobre isso, Dowbor (2003, p.7) afirma que o capitalismo “ao mesmo tempo em que dinamiza a produção, gera estruturas de poder que tornam inviável a sua distribuição equilibrada, e com isso

ao voraz, competitivo e predatório sistema capitalista (DOWBOR, 2003). Para outros autores, como Nogueira (2005), o modelo de desenvolvimento capitalista faz com que a relação entre a sociedade civil e o Estado fique bastante congestionada. Corroborando o que diz Dowbor (2003), Nogueira (2005) afirma que este modelo continua se reproduzindo e exibindo sua nocividade em escala mundial, mas parece não mais dar conta de todas as suas contradições.

Ramos (1989) sinaliza que o paradigma que norteia o atual modelo de desenvolvimento é unidimensional e centrado no mercado. Dessa maneira, todas as dimensões da vida acabam reduzidas ao mercado, produzindo uma mercantilização de uma série de elementos da sociedade. Curiosamente, as vítimas do processo, que deveriam compor algum tipo de resistência ou tecer uma crítica mais direcionada, estão, em sua maioria, em silêncio. Poucos buscam uma alteração do modelo que está em voga e, em alguns casos, defendem esse modelo ainda que ele cause notório sofrimento. Em Gramsci (1978), isso é a questão da hegemonia, ou seja, a capacidade de dirigir e construir consensos.

Francisco de Oliveira defendeu, em uma entrevista, a idéia de uma “hegemonia às avessas, isto é, o dominado conduz a política em benefício do dominante”<sup>30</sup>. Constata-se, assim, que o Estado não consegue responder devidamente aos impulsos da sociedade demandando transformações. A metáfora de Oliveira é oportuna, principalmente se aplicada ao cenário brasileiro, que vivenciou intensamente a implantação da lógica neoliberal, no final da década de 80,

---

reduz radicalmente a sua utilidade social. Um sistema que sabe produzir, mas não sabe distribuir é, no médio prazo, inviável. Basta lembrar que cerca de 150 milhões de crianças passam fome, que 2,8 bilhões de pessoas vivem com menos de dois dólares por dia, que um bilhão de analfabetos pode apenas imaginar o que é a revolução informática. Todas estas cifras focam problemas que não constituem resíduos do passado: pelo contrário, estão se agravando, e só os ideologicamente cegos podem deixar de ver que precisamos de soluções novas.”

<sup>30</sup> Entrevista publicada pela Revista CULT em 08 de maio de 2010, edição 146, pág. 13 a 18.

na dinâmica do Estado. O neoliberalismo é, aliás, mais um dos motivos do esgotamento da relação entre Estado e sociedade na visão de Nogueira (2005).

Com a promessa de responder à crise do Estado, a lógica neoliberal impôs uma centralidade no mercado a partir de políticas de regulamentação e de ajustes monetaristas. Para Nogueira (2005), entretanto, o receituário neoliberal estava equivocado. A base desse pensamento, segundo Paula (2005), era de que o Estado seria o responsável por manter a segurança interna e externa, garantir o cumprimento dos contratos e prestar serviços essenciais de utilidade pública. Nogueira (2005, p.78), criticando este pensamento, afirma que “os estragos acumulados, o aumento da miséria e da desigualdade, a tragédia do desemprego, deixaram evidente que os mercados, por si sós, não têm condições de levar a resultados socialmente justos e economicamente eficientes”. A recente crise dos Estados Unidos da América é mais uma evidência dos limites do neoliberalismo e mesmo da racionalidade instrumental, que a ele fornece sustentação (RAMOS, 1981).

No caso brasileiro, os ajustes, cortes e enxugamentos promovidos por reformadores do Estado, guiados pela lógica neoliberal para prover ganhos financeiros e racionalidade de custos, não levaram a lugar nenhum, ou melhor, promoveram mais desgaste na relação com as pessoas vitimadas por este modelo. Para Barzely (2000, p. 230)

The term “public management policy” roughly corresponds to the conventional, but ambiguous, term “administrative reform.” Public management policy is concerned with guiding, motivating, and controlling the core public sector as a whole. The instruments of public management policy are institutional rules and organizational routines in the areas of expenditure planning and financial management, civil service and labor relations, procurement, organization and methods, and audit and evaluation.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Tradução livre: O termo "política de gestão pública" corresponde aproximadamente ao convencional, mas ambíguo, "reforma administrativa". Política de gestão pública busca orientar, motivar e controlar o setor público central como um todo. Os instrumentos de política de gestão

Bresser-Pereira e Spink (1998) defendem que a reforma do estado envolve quatro problemas: a delimitação do tamanho do estado; a redefinição do papel regulador do estado; a recuperação da governança e da capacidade administrativo-financeira e o aumento da capacidade política, para intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. Pinho (1998) argumenta que as reformas empreendidas estavam circunscritas ao aparelho do Estado e da administração executiva e que, para efetiva transformação, seria necessária, anteriormente, uma reforma do Estado no sentido amplo.

Dowbor (2003) metaforicamente diz que, se temos uma pessoa sofrendo de obesidade que mal consegue se mover, a solução para deixá-la mais leve não é cortar uma perna ou um braço, mas sim buscar melhorar seu modo de vida, hábitos alimentares e exercícios físicos. Entretanto, as várias reformas empreendidas no aparelho estatal parecem ter desconsiderado isso, uma vez que promoveram vários cortes no tecido da administração pública, com o intuito de deixá-la mais racional. O que se constatou foi um Estado mais distante das pessoas que, muitas vezes, tinham que ver suas demandas (não) serem atendidas pelo mercado ou por organizações privadas de interesse público, que “terceirizavam” ações antes estatais.

Todos esses elementos, somados à latente complexidade atual, fazem com que a relação entre Estado e sociedade dentro do sistema democrático seja corroída por uma forte crise de legitimidade (GENRO, 2002). O Estado se afasta das pessoas, as pessoas se afastam do Estado e reforçam um sentimento de ojeriza pela política e pelos políticos (NOGUEIRA, 2004). A democracia, assim, se vê cada

---

pública são as regras institucionais e rotinas organizacionais nas áreas de planejamento de despesas e gestão financeira, administração pública e relações de trabalho, organização, aquisição e métodos, e de auditoria e avaliação.

vez mais esvaziada de seu conteúdo político e emancipatório, embora alguns grupos ainda resistam e pressionem o Estado em busca de melhorias e transformações.

A gestão pública se equilibra neste cenário, sendo pressionada por diversos flancos. Existe uma grande insatisfação com a gestão pública derivada da má qualidade dos serviços públicos, da escassez de recursos e de um desarranjo organizacional ocasionado por uma reforma estatal orientada para o mercado (PAULA, 2005). Além disso, uma pressão eminente é promovida pela campanha contra o Estado (NOGUEIRA, 2005) que vai rotular tudo aquilo que é ofertado pelo Estado como de má qualidade.

Nogueira (2005), citando Hirschman (1989), acredita que se trata de uma aplicação do chamado ciclo privado-público-privado. Nele percebemos que os cidadãos são impelidos a buscar a esfera pública por desilusões na esfera privada, porém se decepcionam e retornam à esfera privada ao perceberem que a pública não os pode acolher. Desse modo, desistem de lutar pelo coletivo, pelo público e se concentram em suas individualidades, em suas necessidades privadas, preferindo “comprar” suas satisfações. É uma típica situação em que se favorece a racionalidade instrumental (centrada no individualismo e no cálculo utilitário), que se coloca à frente da racionalidade substantiva<sup>32</sup>. Isso cria o que Hirschman chama de pressão da insatisfação, fazendo com que os cidadãos busquem no meio privado os mesmos serviços indisponíveis ou de baixa qualidade na área pública, o que reduz a pressão disponível para reclamações ou protestos e, ao mesmo tempo, alimenta

---

<sup>32</sup> Sobre as racionalidades substantiva e instrumental, Serva (1997, p.19), afirma que: “a racionalidade substantiva seria um atributo natural do ser humano que reside na *psique*. Por meio dela, os indivíduos poderiam conduzir a sua vida pessoal na direção da autorrealização, contrabalançando essa busca de emancipação e autorrealização com o alcance da satisfação social, ou seja, levando em conta também o direito dos outros indivíduos de fazê-lo. As chaves para esse balanceamento seriam o debate racional e o julgamento ético-valorativo das ações. Vê-se claramente que a proposição acima soa muito diferente daquela que apresenta a busca do sucesso individual desprendido da ética, apenas pautado no cálculo utilitário e no êxito econômico; esta atitude é típica do embasamento fornecido pela lógica da razão dita instrumental.”

uma voz favorável ao mercado e desfavorável a tudo aquilo que é ofertado pelo Estado.

Nogueira (2004, p.112) afirma que “a preocupação com a qualidade da gestão pública interiorizou-se nos aparatos administrativos dos Estados modernos, onde circulam propostas de reforma gerencial que, muitas vezes, se dedicam a adaptar técnicas e modelos gerenciais usados pelo setor privado”. Na esteira da crítica está a gestão pública que convive com essa “campanha contra o Estado” que favorece nitidamente um pequeno grupo hegemônico da sociedade, ao facilitar a manutenção de seu poder.

A sociedade também faz fortes pressões na gestão pública. As atuais mudanças sociais, culturais, econômicas e de estrutura produtiva tiveram reflexo latente na sociedade e criam um campo de tensão na gestão pública que deve atender aos interesses sociais em meio a uma gigantesca onda de demandas particulares que congestionam a agenda pública.

Paralelamente, as TICs ganham notória presença na contemporaneidade, influenciando diversas dimensões da vida e também governos e a gestão pública. Diniz *et al* (2009, p.2) advoga que a relação das TICs com o governo tem ligação com os processos de reforma do estado:

Entre as causas determinantes da adoção das TICs de forma estratégica e intensiva pelos governos em seus processos internos e na melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade destacam-se: o uso intensivo das TICs pelos cidadãos, empresas privadas e organizações não governamentais; a migração da informação baseada em papel para mídias eletrônicas e serviços online e da internet. Outras causas estão associadas às forças provenientes do próprio movimento de reforma do Estado, da modernização da gestão pública e da necessidade de maior eficiência do governo.

Dowbor (2003) afirma que é necessário reconhecer que Adam Smith (divisão do trabalho) e Marx (forças produtivas) estavam absolutamente certos quando colocaram que a evolução das técnicas é o motor das transformações sociais.

Sendo assim, escrever sobre a velocidade das novas tecnologias e as “inexoráveis” mudanças por elas promovidas é lugar comum em textos sobre as TICs e seus impactos na sociedade. Nesse sentido, alguns intelectuais (como Castells e Bell) defendem que a sociedade do conhecimento de fato produz fortes mudanças no Estado, 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, portanto, influenciar a formação educacional das pessoas e prepará-las para um mercado que está cada vez mais sofisticado. 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. As pessoas, por sua vez, querem consumir o máximo da tecnologia, que se transformou em signo carregado de status. O consumo transformou-se em um marcador social (LUCAS, 2009) e a tecnologia dita a dinâmica social (CASTELLS, 2007; BELL, 1976). Para Castells,

Embora não determine a tecnologia, a sociedade pode sufocar seu desenvolvimento principalmente por intermédio do Estado. Ou então, também principalmente pela intervenção estatal, a sociedade pode entrar num processo acelerado de modernização tecnológica capaz de mudar o destino das economias, do poder militar e do bem estar social em poucos anos. Sem dúvida a habilidade ou inabilidade de as sociedades dominarem a tecnologia e, em especial, aquelas tecnologias que são estrategicamente decisivas em cada período histórico, traça seu destino a ponto de podermos dizer que, embora não determine a evolução histórica e a transformação social, **a tecnologia (ou sua falta) incorpora a capacidade de transformação das sociedades**, bem como os usos que as sociedades, sempre em um processo conflituoso decidem dar ao seu potencial tecnológico. (CASTELLS, 2007, p.44 – 45, grifos nossos).

Para alguns autores, como Jamenson (2002), Duarte (2001) e Demari (2008, 2007), a tecnologia não dita a dinâmica social. Trata-se de 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.

O debate sobre as tecnologias, seus impactos na sociedade, no Estado e no tecido democrático é, a todo o momento (como qualquer outra seara de pesquisa e ação humana), permeado por ideologias. A presente tese não se identifica ideologicamente com as proposições de Castells e Bell, por exemplo. Não se admite aqui a tecnologia como incorporadora da capacidade de transformação social. Ao contrário, vislumbra-se a tecnologia como uma fonte de poder impregnada de ideologia. Corroborar-se, assim, a visão de Feenberg (2001, p.1)

Technology is one of the major sources of public power in modern societies. So far as decisions affecting our daily lives are concerned, political democracy is largely overshadowed by the enormous power wielded by the masters of technical systems: corporate and military leaders, and professional associations of groups such as physicians and engineers. They have far more to do with control over patterns of urban growth, the design of dwellings and transportation systems, the selection of innovations, our experience as employees, patients, and consumers, than all the governmental institutions of our society put together.<sup>33</sup>

Partindo dessa visão, percebemos forte imbricação entre tecnologia e democracia, principalmente no que se refere à manutenção de uma racionalidade instrumental que fomente um dado modelo hegemônico. Ou mesmo na construção de uma contra-hegemonia, que teria seu nascedouro na sociedade civil e transbordaria para o Estado.

O Estado, em Gramsci (1981b; 1987), não é uma instituição ou um aparato legal, mas sim uma condensação de forças. Silva e Flores (2006) lembram que a

---

<sup>33</sup> Tradução livre: A tecnologia é uma das principais fontes de poder nas sociedades modernas. Assim, as decisões que afetam nossas vidas diárias estão em causa, a democracia política é inteiramente obscurecida pelo enorme poder exercido pelos senhores dos sistemas técnicos: líderes empresariais e militares, e as associações profissionais de grupos como médicos e engenheiros. Eles têm muito mais a ver com o controle sobre os padrões de crescimento urbano, o desenho das habitações e sistemas de transporte, a seleção das inovações, nossa experiência como empregados, pacientes e consumidores, do que todas as instituições governamentais de nossa sociedade juntas.

visão gramsciana de Estado não deve compreender somente o aparelho governamental, mas também a sociedade civil. O Estado seria, então, a sociedade política somada à sociedade civil. Esta última seria o lugar de criação da hegemonia, “de afirmação do senso comum, de formação da consciência, não contraposta à sociedade política, mas integrada com ela, isto é, o conjunto de associações sindicais, políticas, culturais etc., geralmente designadas como privadas para distingui-las da esfera pública do Estado” (SILVA e FLORES, 2006, p.3).

Gramsci (2000) faz uso de uma concepção de Estado ampliado. Nas chamadas “sociedades ocidentais”, onde existe um equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil, a luta de classes tem como foco os aparelhos privados de hegemonia, visando à direção político-ideológica e a construção de consensos (GRAMSCI, 2000; NOGUEIRA, 2003). O autor, portanto, vislumbra uma sociedade civil que se poderia chamar de político-estatal, destacando o papel central da política.

A concepção gramsciana de Estado é muito clara e pode ser representada pela fórmula:  $SP + SC = \text{Estado}$ , ou seja, sociedade política, “formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos coercitivos ou repressivos de Estado, controlados pelas burocracias” (VIOLIN, 2006, p.5) e a sociedade civil composta por organizações “responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo as escolas, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação etc” (VIOLIN, 2006, p.5).

É neste Estado politizado e não neutro que a tecnologia é manejada pela dinâmica hegemônica. E é também nele que a contra-hegemonia gestada no ventre da sociedade civil se manifesta e é também permeada pela tecnologia.

Neste ponto, devemos direcionar o debate para outro eixo estruturante desta tese: a participação. O esforço para transformar a realidade social, buscando radicalizar a democracia, passa muitas vezes pela demanda de alguns cidadãos pela participação na gestão pública. Para Silva e Flores (2006), trata-se de uma das alternativas para a construção de uma lógica mais substantiva, que não a do capital, ou seja, “a formação de movimentos sociais que exigem a ‘participação’ de fato dessas vítimas, um ‘tomar parte’ em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação, contra a expropriação, não pelo bem particular, mas pelo bem geral, pelo coletivo, pela transformação da realidade” (SILVA e FLORES, 2006, p.1).

A participação é um tema bastante presente na contemporaneidade. De movimentos sociais ao Banco Mundial, a participação passou a ganhar evidência em estratégias de mobilização e demanda social e também em acordos de projetos financiados por organismos internacionais. Para Santos (2006, p.3)

O convite à participação, nas duas últimas décadas, tem permeado o discurso dos mais distintos segmentos sociais, chegando mesmo a perpassar uma ampla gama de matizes políticas. (...). Com a ampliação do espectro político, durante décadas, polarizado entre forças genericamente qualificadas como conservadoras e democráticas, diversifica-se o leque dos atores sociais que reivindicam a incorporação da participação no processo de gestão da res publica, passando essa a ser um elemento chave na implementação das políticas públicas nas distintas esferas e escalas.

A participação ganha, portanto, um viés de partilha de poder (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Porém quem tem um dado poder não quer de modo algum partilhá-lo, quanto mais perdê-lo (MARQUETTI *et al*, 2008). E, então, se

deflagra um interessante paradoxo: ao mesmo tempo em que a participação na gestão pública é demandada por setores da sociedade civil para que aconteça uma partilha de poder e uma efetiva transformação social (NOGUEIRA, 2005; SILVA e FLORES, 2006), notam-se alguns casos em que o Estado (principalmente no nível municipal) se abre à participação e, em algumas situações, conclama a população a participar fazendo uso, inclusive, das TICs para potencializar tal participação. Um exemplo bastante ilustrativo é o da cidade de Belo Horizonte com seu orçamento participativo digital, que obteve expressivos números absolutos de participantes<sup>34</sup>.

Trata-se de um movimento interessante, que chama a atenção, mas que carrega em si algumas contradições. Talvez similares à contradição que se fez presente na cena que abriu este tópico: o que era para potencializar a participação pode, ao mesmo tempo, enfraquecer a democracia ou restringir alguns tipos específicos de participação (somente aquelas que incomodam)? Neste aspecto concorda-se com Pedro Demo (1999) e entende-se a participação como conquista.

Participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente. Não pode ser entendida como dádiva, porque não seria autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Não pode ser entendida como concessão, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais; seria apenas um expediente para obnubilar o caráter de conquista, ou de esconder, no lado dos dominantes, a necessidade de ceder. Não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço da participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro (DEMO, 1999, p. 18).

A escancarada desigualdade<sup>35</sup> social reinante no Brasil impulsiona segmentos da sociedade na busca pela transformação e, um dos caminhos para isso, passa

---

<sup>34</sup> O chamado OP Regional (presencial) referente ao período de 1994 até 2008 registrou mais de 302 mil participantes. O OP Habitação (uma modalidade presencial, especificamente destinada a temas habitacionais) referente ao período de 1996 a 2008 registrou mais de 40 mil participantes. Já o OPD com apenas uma votação (referente ao ciclo orçamentário 2007/2008) registrou mais de 172 mil participantes.

<sup>35</sup> Segundo levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com base em informações de 1995 a 2008, mostra que a diferença de renda entre o topo e a base da pirâmide caiu

pela idéia da participação, principalmente em um Estado democrático (AVRITZER, 2006; ABREU, 2009a; SANTOS, 2002; DEMO, 1999 e 2006).

O grande objetivo desta participação demandada, segundo Marquetti *et al* (2008), é a partilha do poder que está concentrado em uma classe (ou fração de classe) hegemônica.

E, para que isso aconteça, a própria gestão pública deve se transformar. A entrada da participação em cena apresenta uma exigência inadiável de alterações substanciais na forma de se dirigir, organizar, estruturar a gestão pública. Nogueira (2005, p.148 - 149) alerta para o fato de que a participação não reforma por si. E vai além, advertindo que uma gestão pública, que seja verdadeiramente democrática e participativa,

não pode seguir os passos do reformismo neoliberal que prevaleceu na América Latina ao longo das últimas décadas do século XX. Deve agir muito mais no plano das culturas organizacionais e da formação dos recursos humanos do que no plano da contenção de despesas ou da redução do tamanho do aparato estatal. É mais construtiva do que destrutiva, incorpora tecnologia sem se desfazer de pessoas, busca agilidade e leveza sem perder de vista o mérito e o sentido, forma em vez de capacitar profissionais, reúne técnica e política. Dá mais importância, em suma, à criatividade e à iniciativa do que a normas, custos e controles. Sua meta é alcançar um aparato burocrático ágil e flexível, capaz de produzir inovação organizacional e gerencial constante, planejar democrática e estrategicamente, atuar de modo descentralizado e estimular a cooperação, despertando as reservas técnicas acumuladas em seu próprio interior.

O comentário de Nogueira (2005) aproxima-se do modelo de organizações orientadas por uma racionalidade instrumental, apresentado por Serva (1997, p.19), segundo o qual, na grande maioria das organizações, a “razão instrumental prevalece como lógica subjacente às ações, determinando o padrão de ‘sucesso’ a ser atingido, um sucesso orientado pelas ‘leis’ do mercado e egocêntrico por natureza.” Segundo Ramos (1981), trata-se de um cenário em que as organizações

---

apenas 0,06 ponto percentual. O Índice Gini do país, que mede a distância social, passou, nesses 13 anos, de 0,60 para 0,54, nível ainda semelhante aos de nações africanas mais atrasadas, segundo o IPEA. *Jornal Correio Brasiliense*, 14/07/2010 disponível em <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia182/2010/07/14/economia,i=202285/BRASIL+VIVE+A+DESIGUALDADE+AFRICANA.shtml>

públicas são norteadas por uma razão instrumental neste tipo de reformismo neoliberal.

Deste modo, é mister o *design* de desenhos institucionais<sup>36</sup> que configurem instituições políticas dentro de um paradigma participativo, guiado por uma razão substantiva, além de se vislumbrar o projeto político, no qual se assentam as dinâmicas participativas (SANTOS, 2006).

Se a gestão pública não se transforma, não muda sua estrutura, seus processos e sua dinâmica, corre-se o risco de que a participação se torne apenas mais um “recurso gerencial” do que de fato um elemento emancipador que possa transformar a realidade da sociedade.

O que se percebe, a partir de estudos exploratórios, revisão de literatura e pesquisas anteriores<sup>37</sup>, é que a participação, principalmente aquela promovida via tecnologia da informação, não é vista como uma conquista, como sugere Demo (1999). Ela não tem origem em uma demanda popular, mas, em alguns casos, no próprio Estado que, com o uso das TICs, no espírito da democracia eletrônica, amplia enormemente a quantidade de pessoas que participam dos processos propostos, como o orçamento participativo digital realizado em alguns municípios.

---

<sup>36</sup> Marques (2010) advoga que desenho institucional é o meio pelo qual se configuram as instituições políticas em um Estado. Contudo, Marques alerta que essa “concepção aparentemente enxuta esconde um jogo intrincado de relações entre agentes políticos de diferentes naturezas; de categorias teóricas oriundas dos distintos modelos de democracia; e de conjuntos diversos de fenômenos a reverberarem sobre as práticas políticas. Ou seja, quando se pensa em desenho institucional, a discussão pode recair sobre questões tão amplas como: as crenças ideológicas e de princípios a orientarem as modificações promovidas na estrutura do Estado a médio e longo prazo; o modo a partir do qual estão dispostos os sistemas eleitorais; a maior ou menor centralização das decisões de governo e de elaboração de políticas públicas; as responsabilidades e jurisdições de agentes e de entidades políticas; o grau de independência do Poder Judiciário e a afinidade com seus órgãos de controle; a relação de poder entre o Executivo e o Legislativo; e, não menos importante, as formas de interação do Estado com os cidadãos e os movimentos organizados da sociedade civil” (2010, p.141)

<sup>37</sup> Faz-se referência, neste caso, à pesquisa empreendida no Mestrado em Administração, quando se estudou o caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. ABREU, J. A. C. “Democracia, Hegemonia e Internet: Um Estudo de Caso sobre o Orçamento Participativo Digital”. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

### 2.2.3 - Desenho Institucional e Participação

O Brasil, ao longo do século XX, transformou-se de um país de baixa propensão participativa e associativa, para um dos países que mais vivenciam experiências e práticas participativas (AVRITZER, 2008). Contudo, imaginar que a simples ampliação dos canais de participação e de experimentos participativos irá alterar substancialmente o cenário político brasileiro é um equívoco. Para Lüchmann (2009, p.2), as possibilidades e potencialidades da participação devem ser analisadas com parcimônia, pois vários estudos sobre experiências participativas vêm “apontando uma série de dificuldades no estabelecimento de processos efetivamente democráticos, sinalizando para um olhar mais cauteloso acerca das promessas e expectativas que a introdução da participação da sociedade civil nesses espaços sugere”. Ainda que a participação tenha, efetivamente, um grande potencial de divisão do poder político e mesmo de redistribuição de renda<sup>38</sup>, tal cenário não parece ser algo generalizável.

Para Frey (2003, p.170), o que é determinante para um projeto de participação democrática é o desenho institucional. Segundo o autor, “o que os recentes estudos sobre experiências brasileiras em democracia local mostram é que inovações concernentes ao desenho institucional fazem de fato a diferença, não apenas para a ampliação da participação política, mas também para o fortalecimento da sociedade civil local”. Serafim (2007), corroborando o dizer de Frey (2003), defende que o estudo do desenho institucional é reconhecido como fundamental

---

<sup>38</sup> Sobre este tema, ver Marquetti *et al* (2008), que faz uma interessante análise de diferentes experiências participativas no Brasil através de um método homogêneo, focando, principalmente, em números e dados acerca do efeito redistributivo gerado para a sociedade.

para análise do alcance de experiências participativas, tendo ganhado notoriedade em estudos encampados por Silva (2003), Avritzer e Navarro (2003) entre outros.

Para Marques (2008), o desenho institucional pode ser definido como a forma como se configuram as instituições políticas do Estado. Já na visão de Lüchmann (2009), esse desenho é considerado determinante para o maior ou menor sucesso de experiências participativas. A autora define desenho institucional como um “conjunto de regras (...) utilizadas por indivíduos para determinar quem e o que está incluído em situações de decisão, como se estrutura a informação, quais as ações que podem ser tomadas e em que seqüência, e como as ações individuais serão agregadas e transformadas em decisões coletivas” (LÜCHMANN, 2009, p.7). A idéia de desenho institucional envolve, na análise de Marques (2008, p.141) uma série de nuances como

um jogo intrincado de relações entre agentes políticos de diferentes naturezas; de categorias teóricas oriundas dos distintos modelos de democracia; e de conjuntos diversos de fenômenos a reverberarem sobre as práticas políticas. Ou seja, quando se pensa em desenho institucional, a discussão pode recair sobre questões tão amplas como: as crenças ideológicas e de princípios a orientarem as modificações promovidas na estrutura do Estado a médio e longo prazo; o modo a partir do qual estão dispostos os sistemas eleitorais; a maior ou menor centralização das decisões de governo e de elaboração de políticas públicas; as responsabilidades e jurisdições de agentes e de entidades políticas; o grau de independência do Poder Judiciário e a afinidade com seus órgãos de controle; a relação de poder entre o Executivo e o Legislativo; e, não menos importante, as formas de interação do Estado com os cidadãos e os movimentos organizados da sociedade civil.

Para Fung (2006), o emprego do desenho institucional carrega em si potencialidades e limites<sup>39</sup>. Lüchmann (2009) argumenta que o potencial do desenho institucional reside em três pilares, quais sejam (i) a estabilidade, a (ii) modelagem comportamental e o (iii) ancoramento cultural. O detalhamento de cada pilar pode ser observado no quadro abaixo:

---

<sup>39</sup> Para o autor o desenho institucional deve ser explorado a partir de 3 questões centrais, quais sejam: quem participa; como participa e como toma decisões. (FUNG, 2006, p.4)

Potencial	Descrição
<b>Estabilidade ou durabilidade</b>	Este é um importante caráter das instituições, que se constituindo em um conjunto de regras (ou normas) que, mais ou menos formalizadas, organizam – de alguma forma – as diferentes atividades sociais. Lüchmann (2009)
<b>Modelagem comportamental</b>	As instituições regularizam, modelam ou impactam comportamentos. A questão central da vertente neo-institucional está ancorada na idéia básica de que, embora os indivíduos construam as regras, as normas e as condutas, eles são limitados e condicionados por escolhas passadas (Scott, 1995). Por outro lado, ao mesmo tempo em que as instituições constroem comportamentos, elas também “empoderam” (empowered) os atores sociais, estruturam novas agendas, mudam preferências e comportamentos sociais. Lüchmann (2009)
<b>Ancoramento cultural e influência na correlação de interesses</b>	As instituições não apenas apresentam um importante ancoramento cultural, como também sofrem importantes influências e mudanças advindas das correlações de interesses e forças sociais. Nesse sentido, há que se resgatar e ressaltar o caráter aberto e contingente das lutas e conflitos sociais no processo de organização – ou reorganização – institucional. Ou seja, resgatar o papel da “agência humana” na estruturação da vida político-social. Mais especificamente, na construção e/ou formatação do desenho institucional. Lüchmann (2009)

Tabela 2: Potencial do Desenho Institucional  
Fonte: Luchmann (2009)

A própria Teoria Política e também a Teoria Democrática (MARQUES, 2008, AVRITZER, 2008) não possuem uma posição de plena concordância sobre o peso do desenho institucional em processos participativos, apresentando, em alguns casos, divergências das posições de Frey (2003) e Lüchmann (2009).

Putnam (1993), ao avaliar três fatores (i – desenho institucional, ii – questões socioeconômicas e iii – aspectos socioculturais) para compreender o comportamento político de cidadãos no norte e no sul da Itália, traz interessante contribuição para

esta seara de debate. Acerca do primeiro fator, Putnam (1993, p.8) aplica um duplo olhar

Taking institutions as an independent variable, we explore empirically how institutional change affects the identities, power, and strategies of political actors. Later, taking, institutions as a dependent variable, we explore how institutional performance is conditioned by history.<sup>40</sup>

Deste prisma, o autor conclui que o desenho institucional tem fraca influência sobre a participação da sociedade civil e observa que mesmo tendo os mesmos instrumentos e sob o mesmo cenário institucional, a participação da sociedade civil italiana possui diferentes comportamentos no norte e no sul. Tal situação conduz para uma explicação das diferenças de comportamento político que não resida no desenho institucional.

O estudo de Putnam (1993) aponta para uma fragilidade do conceito de desenho institucional, enquanto categoria de análise. Entretanto Frey (2003, p.170), defendendo a aplicação do desenho institucional, critica a visão de Putnam rotulando-a como fatalista “na medida em que as raízes históricas e culturais são sobrevalorizadas”. Maloney, Smith e Stoker (2000, p.803) *apud* Frey (2003) entendem que, ao considerar o Estado como um fator exógeno, Putnam “negligencia o papel desempenhado por estruturas políticas e instituições em moldar o contexto da atividade associativa”.

Para Frey (2003), deve-se levar em conta o papel dos arranjos institucionais para promoção, por exemplo, de canais de comunicação que propiciem condições favoráveis para a participação democrática. Nesse sentido, Marques (2008) argumenta que os fatores socioculturais e econômicos são importantes, mas não se deve negligenciar o papel do desenho institucional. Para Marques (2008, p.142)

---

<sup>40</sup> Tradução livre: Tomando as instituições como uma variável independente, nós exploramos empiricamente como a mudança institucional afetam as identidades, o poder e as estratégias dos atores políticos. Mais tarde, tendo as instituições como variável dependente, vamos explorar como o desempenho institucional é condicionado pela história.

Putnam “excessivamente valoriza a cultura cívica como o elemento mais fundamental a determinar o comportamento político dos cidadãos”.

Frey (2003) e Marques (2008) sugerem que o desenho institucional deva ser utilizado para a análise de experiências participativas, considerando seus potenciais e também seus limites, que podem ser sintetizados no quadro abaixo:

<b>Limite</b>	<b>Descrição</b>
<b>Controle e Cooptação</b>	Em primeiro lugar, o elogio ao potencial das instituições para promover mudanças nos padrões de ativismo e engajamento da esfera da cidadania precisa de limites porque, conforme sustenta Frey (2003), é preciso ser cuidadoso no que concerne às tentativas de controle e de cooptação que podem ser exercidas pela burocracia estatal. (MARQUES, 2008)
<b>Centralização de oportunidades de participação</b>	Há um conjunto de autores a apontar os riscos de se centralizarem as oportunidades de participação apenas à dimensão institucional, ressaltando-se a necessidade de manutenção de espaços de debate e de mobilização em instâncias eminentemente civis. (MARQUES, 2008)
<b>Ausência de garantias de participação</b>	Em segundo lugar, atente-se para o fato de que mesmo um desenho institucional direcionado ao favorecimento da participação dos cidadãos não garante que tal participação ocorrerá de maneira fluida e sem percalços, exatamente por conta da retroinfluência de outros fatores sobre os modos de engajamento da esfera civil. (MARQUES, 2008)

Tabela 3: Limites do Desenho Institucional  
Fonte: Baseado em Marques (2008) e Frey (2003)

O que se defende aqui, a partir dos diferentes autores e visões apresentadas, é que o desenho institucional não deve ser tomado como única chave analítica de experiências participativas. Apesar disso, sua importância é atestada por diversos trabalhos, entre eles o de Avritzer e Navarro (2003). Ao analisar empiricamente o OP de Porto Alegre e também o OP estadual do Rio Grande do Sul, os referidos autores concluem que o desenho institucional é uma variável central na compreensão do processo participativo, sendo mais relevante que a vontade política emanada dos governantes (no caso do OP estadual). Destarte, sua aplicação no caso do OP Digital pode contribuir para uma melhor compreensão do problema de pesquisa da presente tese.

## 2.2.4 - Projeto Político e Participação

Luchmann (2002), Avritzer (2003) e Serafim (2007) entendem que duas variáveis são centrais para se explicar e analisar o alcance de experiências participativas: o desenho institucional (já explorado no tópico anterior) e o projeto político.

Projeto político é definido como o “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006, p. 38), denotando claramente uma concepção de imbricação entre as esferas da cultura e da política.

Segundo Dagnino, Panfichi e Olvera (2006), o projeto político refere-se a uma disputa pela construção democrática na América Latina. Dagnino (2009) entende que o processo de democracia no Brasil e na América Latina, enfrenta um dilema entre dois projetos políticos distintos. Um primeiro projeto envolve a ampliação da democracia, com a criação de canais de participação para tomada de decisão política e espaços públicos. Para Dagnino (2004, p. 95-96),

As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. No percurso desse projeto, desde então, dois marcos importantes devem ser mencionados. Primeiro, o restabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária abriu a possibilidade de que este projeto, configurado no interior da sociedade e que orientou a prática de vários dos seus setores, pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado, no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentos.

O segundo projeto parte de uma estratégia de implantação do ajuste neoliberal e o estado mínimo. Tem início no ano de 1989, com o governo Collor, quando a lógica do estado mínimo buscava isentar gradualmente a responsabilidade

social estatal e transferi-la para a sociedade civil. Dagnino (2004, p. 96) afirma que “este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington”.

Para Serafim (2007), a noção de projeto político traz consigo uma série de implicações. A primeira seria a intencionalidade, como componente central da política que coloca a ação e a agência humana como fundamentais na política. Segundo Dagnino, Panfichi e Olvera (2006, p. 39),

carrega consigo, portanto, a afirmação da política como terreno que é também estruturado por escolhas, expressas nas ações dos sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses. Escolhas que estabelecem relações conflitivas, tanto em relação a outras escolhas como com respeito a condições estruturais, a recursos e a oportunidades, que circundam e qualificam sua implementação. No primeiro caso, essas relações conflitivas se expressam como disputas entre distintos projetos; no segundo caso, elas se estabelecem entre as intencionalidades contidas nos projetos e as condições concretas de sua realização. Nesse sentido, o reconhecimento do papel do sujeito e da agência política não deve ignorar os limites com que estes se defrontam, sob pena de ser confundido como equivalente à mera afirmação do voluntarismo.

Outra implicação refere-se à unidade entre ação e representação que conduz ao vínculo indissolúvel entre a cultura e a política que ela expressa (SERAFIM, 2007). Os significados produzidos no âmbito da cultura constituem processos que buscam redefinir o poder social e, por isso, tem caráter político. Serafim (2007, p.49) advoga que a ação política dos sujeitos é orientada por crenças, representações, valores e projeções “do que deveria ser a vida em sociedade, significados cuja construção se dá no campo da cultura e que constituem projetos políticos que nem sempre estão explícitos ou coerentes nas ações dos sujeitos. Um projeto político está em constante construção, não será sempre coeso ou mesmo explicitado nas ações dos sujeitos políticos”.

A compreensão e a identificação de distintos projetos políticos que norteiam ações na Administração Pública são necessárias para se vislumbrar o que Dagnino (2004) chama de “confluência perversa”.

O argumento da autora é que ambos os projetos, mesmo apontando para direções opostas e até antagônicas, requerem uma sociedade civil ativa, propositiva e participativa. Parte-se de uma terminologia igual com significados distintos, atribuídos para as mesmas palavras. Cria-se uma identidade de propósitos no que se refere à participação da sociedade civil (DAGNINO, 2004).

Contudo tal identidade, aparentemente sólida, é “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”. O campo analítico, nesse contexto, torna-se “terreno minado” e cada deslize semântico pode levar ao campo adversário (DAGNINO, 2004, p.97).

Cabe destacar que o projeto político não se reduz ao trato de estratégias de atuação políticas. Mas vai além, veiculando e produzindo significados que integram matrizes culturais mais amplas (DAGNINO, 2004). Nesse sentido, a aplicação da análise dos projetos políticos que subjazem o Orçamento Participativo Digital se mostra adequada. Em um contexto onde os discursos se mostram muito similares, independente da matriz política, o OPD se apresenta como uma peça exemplar da busca por mais participação democrática. Resta analisar que tipo de participação ocorre através desta ferramenta.

### **2.3 - Gestão Pública, Tecnologia e Participação: Tensão entre Opostos**

A gestão pública está vivenciando grande tensão entre pólos opostos. Esta é uma área que está sofrendo pressões das mais diversas naturezas e das mais variadas intensidades. Um extremo, mais participacionista, demanda descentralização, controle social, transparência e abertura ao debate popular. Em outro extremo a demanda remete a temas como eficiência no gasto público, resultados, qualidade, agilidade e menos “burocracia” nos processos públicos. Essa tensão apresenta traços contraditórios, exigindo da gestão pública agilidade no processo de tomada de decisões e, ao mesmo tempo, debate com e participação da população, por exemplo.

Vivemos em um tempo paradoxal. Para Santos (2002), temos plenas condições técnicas e econômicas de acabar com todas as mazelas mundiais. Fome, mortalidade infantil, diversas doenças que ainda matam milhões de pessoas pelo mundo e tantos outros absurdos já poderiam ter sido extintos. O discurso sobre a modernidade do século passado tinha isso como uma promessa (SANTOS, 2002). É curioso notar que o cumprimento dessa promessa nunca esteve tão tecnicamente viável e tão concretamente distante.

Nogueira (2008), ao analisar esse cenário, faz uma reflexão que soa quase como uma provocação: a origem desse paradoxo e mesmo das mudanças que estamos vivenciando, não se encontra na estrutura econômica, mas sim na estrutura da vida. Estaríamos em um momento em que as instituições sociais deixaram de ter um alto poder de modelagem de condutas, comportamentos e decisões. Agora, os indivíduos terão que se automodelar. Como consequência, surgem arranjos individuais, altamente efêmeros e com baixo poder de agenda (NOGUEIRA, 2008).

O individual se sobressai ao coletivo. Vivencia-se uma liberdade maior individualmente nesta nova estrutura da vida. Para Bauman (2000, p.10) “o aumento da liberdade individual pode coincidir com o aumento da impotência coletiva, na medida em que as pontes entre a vida pública e a privada são destruídas ou, para começar, nem foram construídas”. Os problemas individuais, que permeiam a esfera privada não se convertem em questões coletivas e vice versa, constituindo, desse modo, um paradoxo.

Os referidos paradoxos têm forte relação com a gestão pública por três motivos fundamentais. O primeiro diz respeito à realidade (ou as realidades) que sofre drásticas e constantes mudanças. Em um ambiente marcado pelo individualismo, questões coletivas tendem a ser deixadas de lado e, junto com o enfraquecimento do coletivo, a política também se enfraquece. Não há como pensar em política de modo individualizado e não há como pensar em uma gestão pública, que tenha real poder democrático, que não seja animada por vínculos cívicos e valores coletivos. Para Nogueira (2004, p.32), trata-se de um individualismo egocêntrico, fechado em si e, portanto, não libertário; ou seja, o individualismo que Gramsci chamava de anti-histórico. Reforça-se, desse modo, a equivocada dicotomia entre administração pública e política (PAULA, 2005) tão propagada pelo discurso hegemônico.

O segundo motivo fundamental refere-se às novas demandas, que serão cada vez mais intensas para o Estado e, por conseguinte, para a gestão pública. E o terceiro refere-se a como isso aumenta enormemente a complexidade para todos que estão à frente da gestão pública. Nogueira (2008, p.2) afirma que

A gestão ocupa um lugar grande em nossa vida justamente porque a vida está meio desorganizada, em transição radical. Uma forte pressão sócio-cultural contamina o campo todo da gestão. É mais ou menos como se eu falasse assim: vivemos em um mundo fora de controle, difícil de ser

controlado. Se isso é verdade, todos os que exercerem função de controle vão estar na berlinda, vão estar projetados para um âmbito de alta concentração de atenções da sociedade.

Paula (2005) alerta para o fato de que a administração pública e a ciência política estão se distanciando cada vez mais. “Historicamente voltada para as soluções técnicas, a administração enfatiza mais os aspectos instrumentais da gestão do que os sociopolíticos: focaliza-se a eficiência dos processos gerenciais e delega-se a análise dos seus impactos para a ciência política” (PAULA, 2005, p.21). Isso tem gerado um descompasso em várias dimensões fundamentais para uma gestão pública democrática: a dimensão econômico-financeira; a dimensão institucional administrativa e a dimensão sociopolítica. O resultado final é uma separação entre gestão pública e política, que afeta diretamente sua relação com a sociedade. Isso, somado ao processo de individualismo vivenciado pela sociedade, faz com que a gestão pública se afaste sobremaneira dos cidadãos, como afirma Nogueira (2004, p.15):

Nosso mundo anda tão vazio de valores éticos, referências e utopias que parece estar ruindo o terreno próprio da política. Há tanta técnica, tanta ênfase na produtividade e na decisão rápida, pragmática, racional, que o ritmo lento e a natureza mais sanguínea da política se mostram como ineficácia, desperdício, insensatez. Tecnologias sofisticadas, especialistas, imagens frenéticas, arranjos organizacionais que se sucedem sem intervalo, subjetividades que se criam ou se recompõem a cada momento, tudo pressiona a política a se converter numa outra coisa, mais fria, mais especializada, mais distante dos cidadãos comuns.

A eminência do individualismo na sociedade, somada ao distanciamento entre a gestão pública e os cidadãos, contribui para uma visão mais imediatista no atendimento de demandas individuais. A influência do modelo gerencialista na administração pública e a lógica neoliberal trouxeram ainda a figura de um cidadão como “consumidor”, o que, por sua vez, reforçou a exigência por mais resultados, eficiência e técnica na gestão pública (SILVA, 2003).

A figura a seguir ilustra o processo de tensão vivenciado pela Gestão Pública.

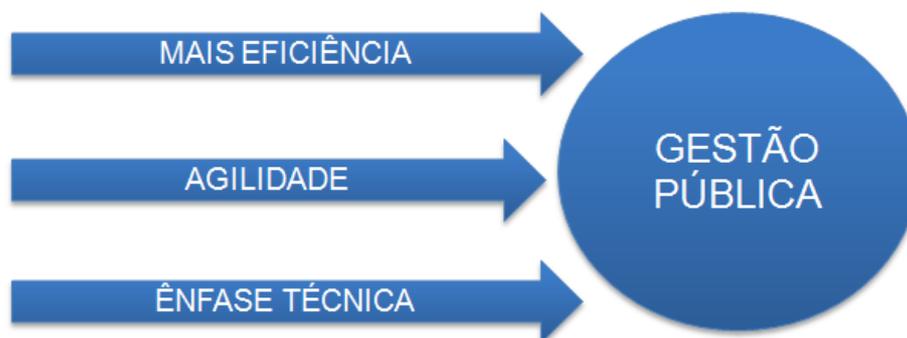


Figura 7: Pressão Gerencialista sobre a Gestão Pública  
Fonte: Elaborado pelo Autor

Outro ponto de forte influência na gestão pública é a afirmação categórica nas últimas décadas da idéia de participação, sobretudo no Sul do mundo e, em especial, no Brasil. A participação vista tida inicialmente como elemento transformador das sociedades (MARQUETTI *et al*, 2008; SANTOS, 2002; SANCHEZ, 2002) por provocar uma partilha do poder de influência das agendas públicas, se populariza. Para Santos, Sampaio e Rossi (2006, p.3),

O convite à participação, nas duas últimas décadas, tem permeado o discurso dos mais distintos segmentos sociais, chegando mesmo a perpassar uma ampla gama de matizes políticas. De modo correlato aos conceitos de sustentabilidade e de democratização, a participação tem se constituído quase como unanimidade. Com a ampliação do espectro político, durante décadas, polarizado entre forças genericamente qualificadas como conservadoras e democráticas, diversifica-se o leque dos atores sociais que reivindicam a incorporação da participação no processo de gestão da *res publica*, passando essa a ser um elemento chave na implementação das políticas públicas nas distintas esferas e escalas.

Milani (2008, p. 552), concorda com este argumento ao afirmar que

a participação social tornou-se, nos anos 1990, um dos princípios organizativos, aclamado por agências nacionais e internacionais, dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local. Fomentar a participação dos diferentes atores políticos e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas são, hoje, peças essenciais nos discursos de qualquer política pública (auto) considerada progressista.

Um dos ícones deste revigoramento do discurso participativo foi se dúvida, o orçamento participativo (AVRITZER e NAVARRO, 2003; SANTOS, 2002; FEDOZZI, 2007). Com o avanço da democratização e da diferenciação social, ocorreu uma progressiva valorização da democracia participativa entre técnicos, gestores, estudiosos e mesmo reformadores (NOGUEIRA, 2005). A participação que era vista com maus olhos por tornar o processo decisório “lento”, passou gradativamente a ser incorporada nas rotinas e no ementário de agências internacionais de financiamento, e diversas outras instituições. Atualmente, a participação é, portanto, aceita por todo tipo de espectro político e ideológico (ROSAS e SANTOS, 2009; NOGUEIRA, 2005).

Tem-se, desse modo, uma nova pressão sobre a gestão pública, seja por parte da população, seja da mídia ou mesmo de organismos internacionais que, em alguns casos, condicionam recursos à participação popular (CUNHA e POZZEBON, 2009). A figura a seguir ilustra esse processo:

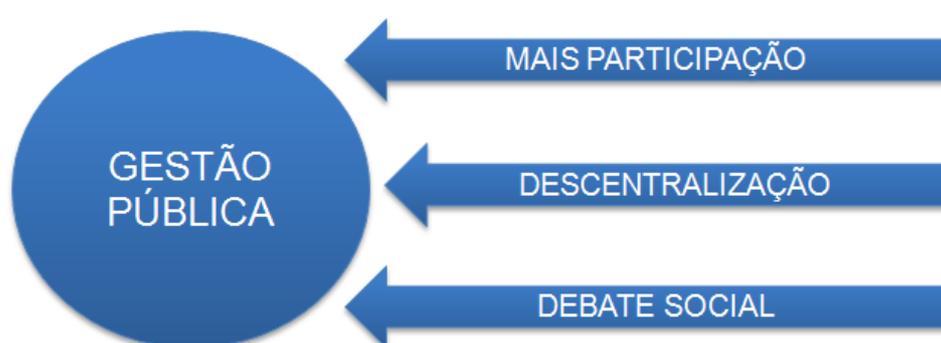


Figura 8: Pressão Participacionista sobre a Gestão Pública  
Fonte: Elaborado pelo Autor

Essa dupla pressão, aqui chamada de gerencialista e participacionista, pode ser somada a tantas outras que colocam a gestão pública em processo de constante tensão. Para Monteiro (2007), existe forte pressão para o crescimento econômico e

mesmo aplicação de reformas que liberem gargalos institucionais ao crescimento. Portilho (2005) aponta para pressões exercidas pelo movimento ambientalista, ao passo que Cabral, Gomes e Araújo (2010) indicam pressão política por conta do empresariado, através da Confederação Nacional da Indústria (CNI) sobre questões públicas. Nogueira (2005) sintetiza as pressões em quatro grandes fontes: o mercado, o transnacional, o subnacional e a sociedade civil, além de combinações diversas entre essas fontes, conforme apresentado na figura 9.

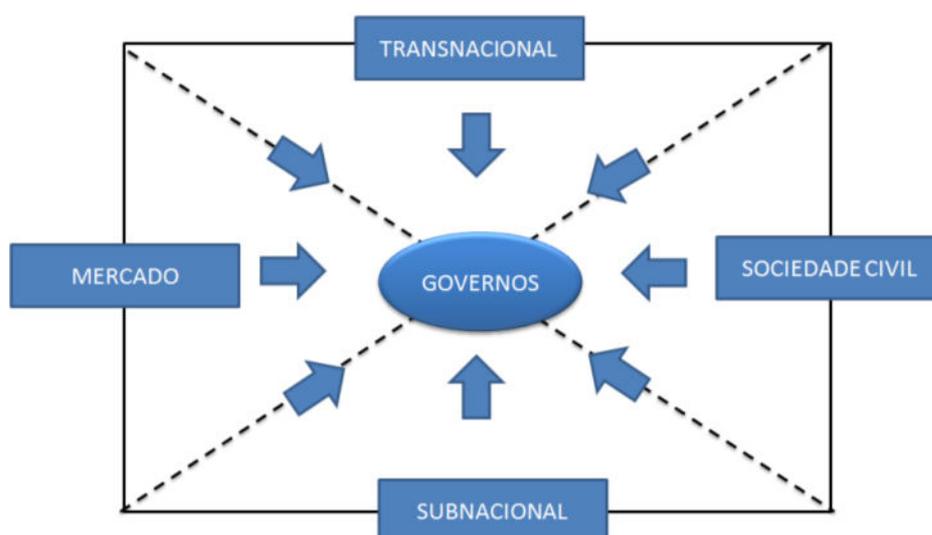


Figura 9: Fontes geradoras de pressão sobre a gestão pública  
Fonte: NOGUEIRA, 2005, p.126

Em um primeiro polo de pressões (combinação entre as fontes transnacionais e subnacionais), Nogueira (2005) ilustra demandas que estariam fora da lógica territorial dos governos, como demandas regionais e de governos locais, determinações de políticas econômicas dos governos centrais, empresas multinacionais, bancos especuladores etc. Um segundo eixo, iria do mercado à sociedade civil, um com interesse no lucro e outro com interesse em afirmações de direitos e valores (NOGUEIRA, 2005).

A gestão pública responde a essas diferentes pressões de modos distintos: aos interesses transnacionais, a resposta é normalmente abertura econômica; aos subnacionais, a descentralização é a atitude mais comum; às pressões do mercado, a resposta mais recorrente é a privatização; e, quanto às demandas da sociedade civil, a resposta mais comum é a participação (NOGUEIRA, 2005). A participação, nesse sentido, é ao mesmo tempo “demanda social e uma resposta governamental” (NOGUEIRA, 2005, p.129).

Para Milani (2008, p.553), a participação vem como resposta governamental, mais especificamente, à necessidade de políticas públicas efetivas e de controle democrático, juntamente com

estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores (*responsiveness* e *accountability*), a gestão pública por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visam chamar cidadãos e organizações cívicas para atuarem como atores políticos da gestão pública. (...) a crise do modelo burocrático de administração pública evidencia com maior centralidade a crise do Estado (como corolário de uma crise econômica) que não logra atender às demandas geradas pela população de forma satisfatória; diante da crise, afirmam que o aparato do Estado deveria primar pela eficiência, eficácia e efetividade das ações, avaliando os processos e resultados de modo a possibilitar a reorientação estratégica da administração pública de forma tempestiva.

O que se percebe é um movimento simultâneo e oposto, principalmente se considerarmos a forte presença das tecnologias na contemporaneidade.

Ao mesmo tempo em que este distanciamento substantivo entre a gestão pública e os cidadãos acontece, novos processos tecnológicos promovem justamente o oposto. As novas tecnologias da informação e da comunicação (TIC) aproximam as pessoas e as organizações, conectam freneticamente os indivíduos por meio do celular, da internet e de tantos outros modos. As TICs influenciam a economia, a sociedade, a cultura, o sistema democrático e o Estado, juntamente com sua administração (PINHO, 2011). Desse modo, a gestão pública que passou por tantas reformas e foi objeto de várias transformações empreendidas pelos

Estados nacionais sofreu outra mudança marcante nas duas últimas décadas do século XX.

Seus processos, técnicas e estrutura sofreram influência das novas tecnologias. Tudo para conferir mais agilidade aos processos e serviços públicos importando, muitas vezes, técnicas do setor privado, em vários momentos, nas reformas empreendidas. West (2005, p. 7) advoga que “*governments around the world have created websites that facilitate tourism, citizen complaints, and business investment*”<sup>41</sup>.

Para Diniz *et al* (2009, p.24), o uso da tecnologia na gestão pública

em alguns casos, está vinculado à modernização da administração pública por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) e na melhoria da eficiência dos processos operacionais e administrativos dos governos (...). Em outros casos, está claramente associado ao uso de internet no setor público para prestação de serviços públicos eletrônicos.

Percebe-se, na atualidade, que os estudos sobre a participação ingressam em uma fase de maior crítica. Sendo assim, a avaliação dos experimentos participativos na gestão pública já pode se feita com mais profundidade, dada a maturidade dos mesmos e, principalmente, dadas as mudanças ocorridas na sociedade provocadas especialmente pelas TICs. Novas modalidades de participação começam a surgir, como o orçamento participativo digital, ao mesmo tempo em que o individualismo, a ojeriza à política (NOGUEIRA, 2004) e a generalização da idéia de participação se tornam constantes.

---

<sup>41</sup> Tradução livre: Governos de todo o mundo criaram sites que facilitam o turismo, queixas dos cidadãos e do investimento empresarial



Figura 10: Pressões e Contradições na Gestão Pública  
Fonte: Elaborado pelo Autor

O cenário desnudado é contraditório: uma gestão pública pressionada para ser, ao mesmo tempo, ágil e descentralizada, eficiente e rápida, também participativa e que estimule o debate social, tudo isso em um contexto de grande individualismo e forte influência das novas tecnologias.

## 2.4 – O OP como Inovação para a Participação: Do Analógico ao Digital

O Brasil tem se destacado na busca por um aprofundamento da democracia no cenário contemporâneo, dominado pelo modelo democrático hegemônico (MARQUETTI *et al*, 2008). Esse aprofundamento ocorre por meio de vários experimentos democráticos, dentre os quais, o mais pesquisado e conhecido é o Orçamento Participativo (OP), um arranjo institucional que amplia as possibilidades de participação política. Uma das características 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 transformada em uma proposta de participação dos atores comunitários na elaboração do orçamento.

O OP, como uma tecnologia de participação, conforme explana (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 por meio de assembléias populares, abertas à participação direta de todos os cidadãos e cidadãs; fóruns em que a participação acontece por intermédio de delegados eleitos pelos participantes da assembléia; e plenárias com a participação aberta a todos munícipes.

O presente capítulo fará uma revisão de literatura sobre a temática do OP, destacando todas as 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.

### **2.4.1 Histórico da Experiência do Orçamento Participativo**

A revisão de literatura realizada aponta para, pelo menos, três grandes fases na história do orçamento participativo. A primeira, que conta com algumas experiências precursoras, quando 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 até 1992, quando 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 até 2000, e 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 quando 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 detalhadas as quatro fases.

### **2.4.2 Primeira Fase: Experimentalismo**

Esta primeira fase dessa história acontece em um período de repressão e luta pela liberdade política que fora cerceada pela ditadura. A maioria dos trabalhos acessados para compor essa revisão de literatura afirma que as experiências precursoras do OP ocorreram nas cidades de Lajes (SC) e Boa Esperança (ES)

(PIRES, 2001; GONÇALVES, 2005; FEDOZZI, 2007; SANCHEZ, 2002, PIRES, 2000).

Entretanto, em recente seminário realizado<sup>42</sup> na cidade baiana de Feira de Santana foi exposta uma 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), obtém-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 na 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 resgatadas do fundo do escuro poço em que foram lançadas 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.

---

<sup>42</sup> 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.

### 2.4.3 Segunda Fase: Consolidação

A segunda fase histórica do OP remete ao período de 1989 até 1992 e é chamada por alguns autores de fase *petista* (PIRES, 2001). De fato, nesta época, o PT conquistara a maior quantidade de prefeituras sob sua gestão até aquele momento. O partido, fundado em 1979 com forte caráter ideológico, começava a deixar de ser “nanico”. Segundo Pires (2001, p.20), o Partido dos Trabalhadores,

[...] com uma militância mais orgânica do que a média dos demais partidos, imprime um “modo de governar” que se torna 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, no Rio Grande do Sul (uma das mais conhecidas); Ipatinga e Betim, em Minas Gerais; Santo André, Piracicaba, Jaboaticabal, São Paulo e Santos, no estado de São Paulo.

Neste período, segundo Sanchez (2005), ocorreram a crise do Estado desenvolvimentista, a crise da 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. Desse 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 dessas

iniciativas, o qual era lido pela opinião pública, pela militância e pelos eleitores como uma ação baseada no discurso socialista.

Para Fedozzi (2007), nesse período, o OP consolidou-se 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 antitadura estivessem impregnados nesta iniciativa, isso não foi o bastante para extrapolar esta experiência para além das prefeituras petistas naquele período. E isso, de certo modo, “forçou inclusive o PT a abrandar seu discurso, apesar das facções marxistas-leninistas por ele abrigadas” (PIRES, 2001, p.21).

#### **2.4.4 Terceira Fase: Proliferação**

Nesta terceira fase histórica, que vai de 1993 até 2000, as pesquisas acadêmicas e matérias jornalísticas, em grande volume, sobre a metodologia do OP fizeram com que esse tipo de orçamento ganhasse grande visibilidade (inclusive internacional). Além disso, o PT, valendo-se da experiência acumulada com as iniciativas do período anterior, 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, Itapeverica 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, percebe-se 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 da experiência petista.

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

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

Tabela 4: Número de casos de OP no Brasil  
Fonte: AVRITIZER, 2009.

Os principais fatores que explicam essa fase são, de acordo com 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 a 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 a experiência democrática, quais sejam: (a) participação aberta a toda população, sem criação de nenhum diferencial entre eles ou distinção que limite sua ação ou, ainda, forneça maior peso em suas ações; (b)

uma combinação entre democracia representativa e direta, na qual 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 a um corpo burocrático e especialista.

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

#### **2.4.5 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”. Esse 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

Essas 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, observado 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.

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%

Tabela 5: Porcentagem de experiências do OP por Região  
Fonte: AVRITIZER, 2009.

Nessa fase, encontram-se os primeiros movimentos, no cenário brasileiro, de hibridização do OP com as tecnologias da informação e da comunicação. Diversos autores apontaram essa 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 assembléias 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, na visão dos autores, poderia atrair mais pessoas para o processo participativo, no qual a tecnologia serviria à 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, 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 prioritárias para a cidade por meio de voto eletrônico via 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. Segundo Cunha, Allegretti e Matias (2007), a Internet era utilizada em Belo Horizonte, até o ano de 2006, apenas para divulgação de informações e mapas de obras realizadas pelas modalidades presencial do OP. A partir do referido ano, os municípios puderam escolher algumas obras pré-definidas pela prefeitura em conjunto com a COMFORÇA (o conselho de delegados do OP). Ainda não existem, entretanto, muitos estudos profundos sobre essa experiência, mas se nota uma forte ampliação quantitativa na participação mediada pela internet.

As duas iniciativas em cidades mineiras convergem para 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?

### CAPÍTULO 3 – CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Para Plummer (2000, p. 195), “*research - like life - is a contradictory, messy affair.*”<sup>43</sup> O trabalho de investigação científica carrega em si uma grande carga de contradições, posto o desafio de apreender um dado conhecimento em uma realidade específica, que exige um nível de abstração e análise elevadas (ZANELLA, 2009). Segundo Triviños (1987, p.112), para que uma investigação tenha “validade científica, [necessita de uma] precisa delimitação de técnicas, métodos, modelos e teorias que orientarão a coleta e a interpretação dos dados. A população e a amostra devem ser claramente delimitadas, da mesma maneira, os objetivos do estudo, os termos e as variáveis, as hipóteses, as questões de pesquisa etc”.

Desse modo, toda pesquisa científica deve dedicar grande atenção à estruturação metodológica. O alinhamento adequado entre os métodos e os objetivos da pesquisa é fundamental para que se encontrem respostas coerentes ao problema em debate.

Pode-se entender método como um conjunto de processos pelos quais se torna possível apreender uma dada realidade, produzir determinado conhecimento, desenvolver certos procedimentos ou comportamentos (OLIVEIRA, 1999). Segundo Cesar (2006), o método científico caracteriza-se pela definição de procedimentos sistemáticos. É aplicado na descrição e na explicação de uma determinada situação em estudo, e sua escolha deve estar baseada em dois critérios básicos: a natureza do objetivo ao qual se aplica e o objetivo que se tem em vista no estudo.

---

<sup>43</sup> Tradução livre: pesquisa - assim como vida – é confusa e contraditória.

Este capítulo tem como objetivo apresentar o arcabouço metodológico empregado na presente tese. Para tanto, está estruturado do seguinte modo: será debatido, em um primeiro momento, a natureza da pesquisa e o método de pesquisa escolhido (estudo de caso); em seguida, será apresentado o percurso metodológico percorrido (as etapas da pesquisa, seleção de entrevistados, seleção de fontes documentais, etc) e sua articulação com os objetivos da pesquisa; e finalmente, será apresentado o modelo de análise que norteará a presente tese.

### **3.1 – A NATUREZA E O MÉTODO DE PESQUISA**

A presente pesquisa utiliza como método o estudo de caso, e sua natureza é qualitativa. Segundo ZANELLA (2009, p.75), este tipo de pesquisa pode ser definido “como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados. Esse tipo de análise tem por base conhecimentos teóricos empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade.” Para Bogdan e Biklen (1994), historicamente, as pesquisas qualitativas iniciaram nas áreas de sociologia e antropologia, por volta da segunda metade do século XIX. Somente nos últimos 40 anos, ganhou reconhecimento e espaço em outras áreas (como Psicologia, Educação e Administração).

Tal espaço é reconhecido; contudo, é também objeto de constante debate e questionamentos. A pesquisa qualitativa e o próprio método de estudo de caso são, por vezes, criticados, principalmente por pesquisadores de matriz positivista e cartesiana, que não reconhecem tal natureza e método de pesquisa como capazes de “produzir conhecimento científico”. Acerca desse tema, Brower *et al* (2011, p.363)

afirma que “*after more than a decade of debate about methodological rigor in public administration, even scholars who advocate alternatives to the quantitative tradition acknowledge that the field’s use of qualitative methods reveals substantial weaknesses*”<sup>44</sup>.

Para Denzin e Lincoln (2000), esta natureza de pesquisa tem sido apresentada como *soft science* por positivistas, assumindo que a realidade social seja estável e imutável, o que a tornaria candidata a estudos de natureza quantitativa, uma vez que esse tipo de pesquisa ofereceria maiores oportunidades para explicação e generalização de resultados.

Outro aspecto das pesquisas qualitativas, que é constantemente ressaltado, refere-se à questão da generalização de seus resultados (RICHARDSON *et al*, 2007; ZANELLA, 2009; FACHIN, 2001). Sobre os estudos de casos, Triviños (1987) defende que “estes estudos têm por objetivo aprofundarem a descrição de determinada realidade.” (p.110) e, por conta disso, “os resultados são válidos só para o caso que se estuda. Não se pode generalizar o resultado [...]” (p.111). Trata-se de algo como um rebaixamento, pois a generalização somente competiria a trabalhos com métodos quantitativos. Mattos (2011, p.451) advoga que

Apesar de toda a competência do tratamento metodológico, as conclusões “não podem ir além”. Repetidas, em diferentes circunstâncias, como bordão [os resultados desta pesquisa não podem ser generalizados], essas explicações e advertências soam como “escusas” – o autor como a reconhecer tratar-se o caso de uma espécie de estudo de “segunda linha”, perfeito no seu âmbito, mas trazendo certa deficiência congênita. A questão que se pode identificar através desse fato, muitas vezes despercebido, não é trivial, e pode revelar muita coisa sobre método de pesquisa.

---

<sup>44</sup> Tradução livre: depois de mais de uma década de debate sobre o rigor metodológico na administração pública, até mesmo os estudiosos que defendem alternativas à tradição quantitativa reconhece que o uso do campo de métodos qualitativos revela fragilidades substanciais.

Nota-se um grande campo de disputas e debates. Para além de estereótipos, Zanella (2009) argumenta que as pesquisas de natureza qualitativa e as que utilizam abordagem quantitativa são complementares, o que não justificaria este embate.

A opção por uma pesquisa de natureza qualitativa na presente tese justifica-se por seu objetivo geral e pelo tipo de dados que envolve. Bogdan e Biklen (1994) elencam como características de uma pesquisa qualitativa:

a) Ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento-chave: as pesquisas qualitativas preocupam-se, basicamente, com o mundo empírico em seu ambiente natural. Em campo, o trabalho do pesquisador é fundamental no processo de coleta e análise de dados, “por isso não pode ser substituído por nenhuma outra pessoa ou técnica: é ele quem observa, seleciona, interpreta e registra os comentários e as informações do mundo natural” (ZANELLA, 2009, p.75). Até mesmo a transcrição de entrevistas deve ser conduzida pelo próprio pesquisador, como aconselha Bourdieu (1999) *apud* Boni e Quaresma (2005, p.78):

a transcrição da entrevista que é parte integrante da metodologia do trabalho de pesquisa. Uma transcrição de entrevista não é só aquele ato mecânico de passar para o papel o discurso gravado do informante, pois, de alguma forma o pesquisador tem que apresentar os silêncios, os gestos, os risos, a entonação de voz do informante durante a entrevista. Esses “sentimentos” que não passam pela fita do gravador são muito importantes na hora da análise, eles mostram muita coisa do informante. O pesquisador tem o dever de ser fiel, ter fidelidade quando transcrever tudo o que o pesquisado falou e sentiu durante a entrevista.

b) Pesquisa qualitativa é descritiva: grande parte da preocupação está depositada na descrição dos fenômenos por meio dos significados que o ambiente manifesta. Ignacio e Pesce (2008) apontam que os resultados de pesquisas qualitativas são expressos

em diários de campo, documentos, transcrição de entrevistas, narrativas, declarações, fotografias, desenhos, dentre outras formas várias de coleta de dados.

c) Pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo: O compromisso e a preocupação central do pesquisador qualitativo não devem ser com resultados e produtos, mas sim em conhecer como determinado fenômeno se manifesta.

d) Pesquisadores qualitativos tendem a analisar seus dados indutivamente: trata-se de um processo de baixo para cima. As análises e abstrações são construídas *a posteriori*, isto é, são construídas a partir dos dados, das observações.

e) O significado é a preocupação essencial: os pesquisadores qualitativos buscam compreender os fenômenos a partir do ponto de vista dos participantes. Bourdieu (1999) *apud* Boni e Quaresma (2005, p.78) defende que o “pesquisador deve acolher os problemas do pesquisado como se fossem seus. É olhar o outro e se colocar no lugar dele. Portanto, [...] deve ser rigoroso quanto ao seu ponto de vista, que não deixa de ser um ponto de vista de um outro ponto de vista, o do entrevistado”

Como o presente trabalho busca responder a questão “*Quais são as contribuições do OP Digital de BH para o fortalecimento de um modelo de democracia participativa a partir da visão dos gestores públicos e da prática dos cidadãos?*”, ele não exige controle de eventos comportamentais e focaliza

acontecimentos contemporâneos. Sendo assim, a aplicação do estudo de caso foi a estratégia de pesquisa mais adequada.

Os passos seguidos para o desenvolvimento de um estudo de caso não são um consenso entre os pesquisadores o detalhamento desses passos será realizado no tópico a seguir.

### 3.2 – O PERCURSO METODOLÓGICO

O percurso metodológico adotado na pesquisa segue a proposição de QUIVY e CAMPENHOUDT (2003, p.14):

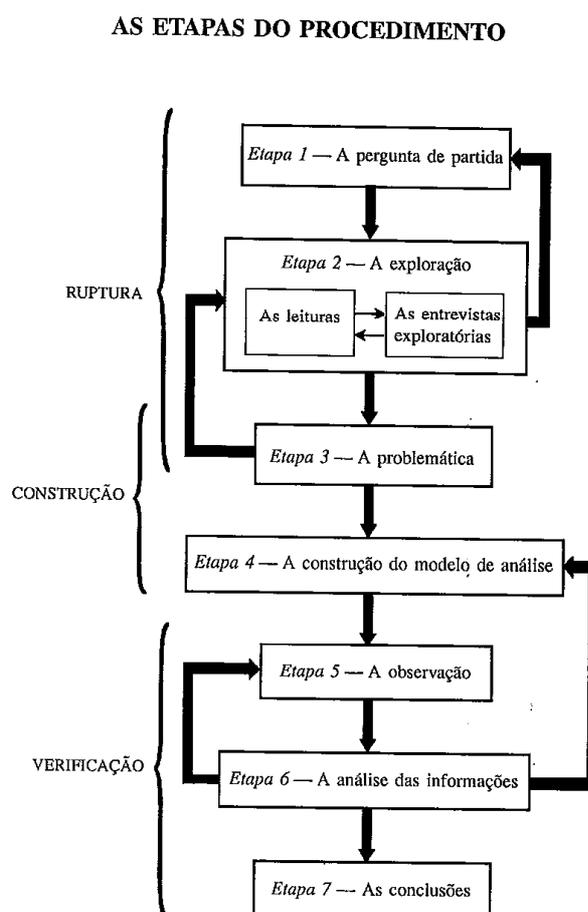


Figura 11: Etapas do processo de pesquisa  
Fonte: QUIVY e CAMPENHOUDT (2003, p.14)

Segundo Quivy e Campenhoudt (2003), o processo de pesquisa é composto de três atos: a ruptura, a construção e a verificação.

Por ruptura entende-se o momento em que os preconceitos e os conhecimentos calçados no senso comum são sublimados. Para Quivy e Campenhoudt (2003, p.13), nossa bagagem supostamente teórica carrega em si uma série de armadilhas, pois se inspiram em “aparências imediatas ou em posições parciais”. Faz-se necessário, portanto, romper com falsas evidências, pois construir uma pesquisa científica sobre tais premissas é como “construir sobre areia” (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2003, p.13).

Dentro da fase de ruptura, destacam-se as etapas 1 (elaboração da questão-central ou pergunta de partida), 2 (exploração) e a etapa 3 (problematização) que faz interface com a fase da construção.

A elaboração da questão problema é um momento central. A adequada criação/realização desta etapa é de extrema importância para o êxito da pesquisa. No caso da presente tese, a elaboração da questão de pesquisa passou por muitas “idas e vindas” motivadas, principalmente, pelas leituras de artigos e livros e pelo acesso a uma bibliografia especializada na Universidade Complutense de Madrid, durante a realização do estágio de pesquisa sanduíche. Outro aspecto que contribuiu para a lapidação da questão central foi a realização de estudos exploratórios em junho/julho de 2009, com entrevistas, leitura de documentos e materiais de divulgação do OP Digital de Belo Horizonte. As reuniões de orientação e participação em seminários do NIDES/UFBA (Núcleo de Pesquisa em Internet, Democracia, Estado e Sociedade) também tiveram grande contribuição nesta fase, bem como as proposições da banca de qualificação do projeto.

Por problemática de pesquisa, entende-se a abordagem, a lente teórica pela qual será analisado o problema. É a maneira de interrogar os fenômenos estudados (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2003). No caso da presente pesquisa, a opção se recaiu sobre a utilização da teoria da democracia participativa, empregando, como chaves analíticas, o projeto político e o desenho institucional do OP Digital de Belo Horizonte. A fase da ruptura pode ser sintetizada na figura abaixo:

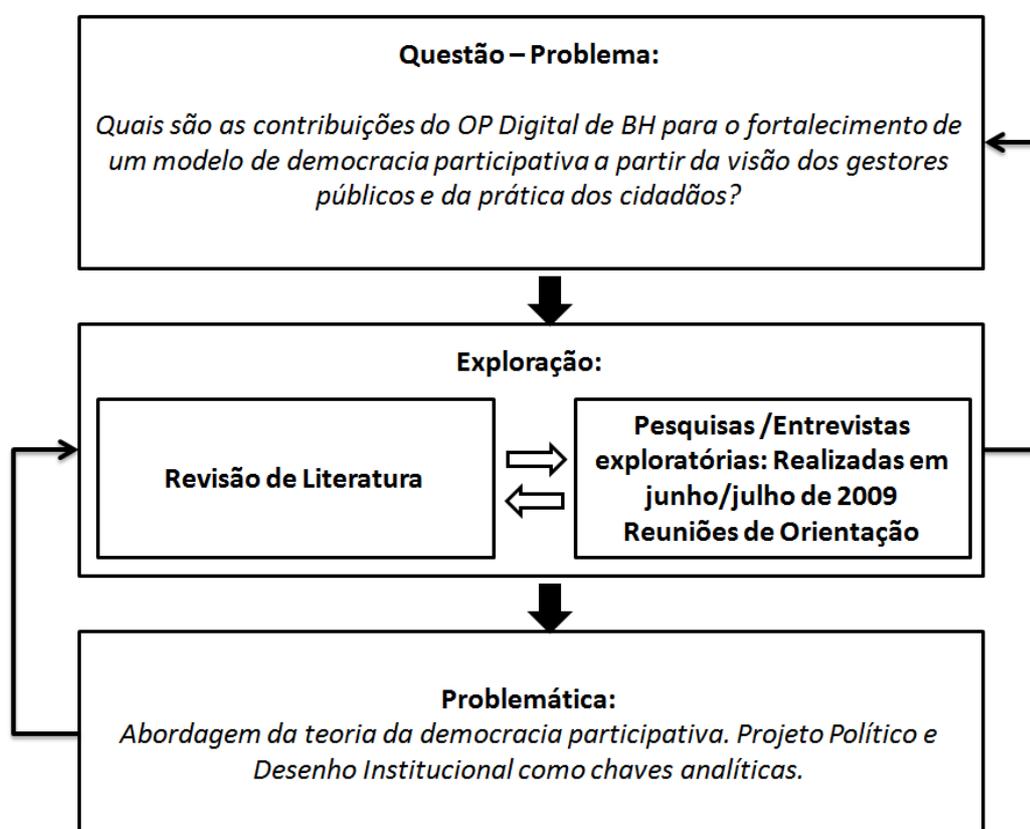


Figura 12: Etapa de Pesquisa – Ruptura  
 Fonte: Elaborado pelo autor, com base em QUIVY e CAMPENHOUDT (2003)

O segundo ato chama-se construção. Neste momento desenvolve-se toda a estrutura conceitual que irá dar suporte às análises da pesquisa. A construção teórica desenvolvida é que fornece subsidio para se erguer as proposições explicativas, segundo as quais os objetos serão analisados. São elementos deste ato a problemática e o modelo de análise (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2003). A

problemática foi descrita acima; o modelo de análise demanda um detalhamento pormenorizado, que será apresentado no próximo tópico.

O terceiro e último ato é a verificação. É nesse ato que a proposição de pesquisa, que foi moldada conceitualmente, será verificada através dos fatos. Existem três fases distintas na verificação: a observação, a análise das informações e a conclusão.

A observação é o momento em que o modelo de análise, constituído por conceitos articulados e indicadores, será submetido ao teste dos fatos. Essa fase enseja uma clara definição do que será observado, qual o campo de análise e como será observado (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2003).

A definição do que será observado nos remete a duas dimensões: o objeto e seus aspectos observáveis. A presente pesquisa, como informado anteriormente, é um estudo de caso. A seleção do caso a ser analisado foi realizada com base no que observam Miles e Huberman (1994) e Cesar (2006). Inicialmente, pensa-se nos casos que sejam típicos ou representativos do fenômeno; em seguida, em casos que sejam conformes ao fenômeno; além disso, um terceiro critério a ser considerado são os casos considerados excepcionais. Segundo Cesar (2006, p.5),

Os dois primeiros critérios permitem que o pesquisador estabeleça os limites para composição de sua amostra com base na variação de aspectos relacionados ao fenômeno; o terceiro critério permite que o pesquisador qualifique seus achados e especifique as variações ou contingências sob as quais o fenômeno se manifesta. Utilizar aspectos dos casos discrepantes força o pesquisador a clarear os conceitos e confirma os limites estabelecidos para escolha da amostra.

Na presente pesquisa, o leque de opções envolvia, além de Belo Horizonte, os casos de Ipatinga-MG, Porto Alegre-RS, Volta Redonda-RJ, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Governo do Estado de São Paulo, Recife-PE, Joinville-SC, Barbacena-MG e Contagem-MG. Além de algumas experiências internacionais, como o caso de Getafe, na Espanha.

Dentre esses casos, as principais experiências brasileiras são as de Porto Alegre, Ipatinga, Belo Horizonte e Recife, por sua maturidade e amplitude. Best *et al* (2003, p.113) apresenta o seguinte quadro comparativo entre essas experiências:

Localidade	Porto Alegre	Ipatinga	Belo Horizonte	Recife
<b>População</b>	1.420.667	238.397	2.412.937	1.533.580
<b>Experiência</b>	Prestação de Contas do Orçamento Participativo	Orçamento Cidadão	Orçamento Participativo Digital	Orçamento Participativo Internet
<b>TIC</b>	Consultas personalizadas para o monitoramento do Orçamento Participativo	Uso da internet para coletar as propostas para o Orçamento Participativo	Uso da internet para votação do Orçamento Participativo	Uso da internet para votação do Orçamento Participativo
<b>Organização dos governos e portais</b>	Dentro do próprio sítio do município	Dentro do próprio sítio do município	Dentro do próprio sítio do município	Dentro do próprio sítio do município
<b>Destaque</b>	Disponibiliza o andameto das obras escolhidas no Orçamento Participativo	Debate público do orçamento Municipal para desenvolvimento da infra-estrutura da cidade	Orçamento Participativo com votação através da internet	Orçamento Participativo com votação através da internet
<b>Tendências</b>	Construir um Portal para controle das obras e serviços do OP	Utilizar as TICs para o envio de propostas do OP	Usar as TICs para deliberação do OP (processo distinto ao OP tradicional)	Usar as TICs para deliberação do OP processo integrado - etapa complementar - ao OP tradicional

Tabela 6: Principais Experiências de OPD no Brasil  
Fonte: Best *et al* (2003, p.113)

O caso pioneiro no Brasil foi o de Ipatinga-MG, que teve seu início em 2001. Segundo Vaz *et al* (2003, p.3),

Desde 2001, a prefeitura de Ipatinga passou a utilizar intensivamente a Internet no orçamento participativo. Durante quatro meses ficam disponíveis computadores em 12 pontos distintos da cidade (além da prefeitura e do shopping center, os terminais públicos estão localizados nas escolas

municipais) para os cidadãos indicarem as prioridades para sua rua, bairro ou para toda a cidade no período que precede as assembléias em cada região. Monitores treinados acompanham o processo para orientar sobre como utilizar o computador e o website durante o período de indicação de prioridades do orçamento participativo. Essa atividade é precedida por intensa divulgação, inclusive envolvendo a entrega de materiais impressos e orientação nas escolas. Além do mecanismo de indicação de prioridades via Internet, o cidadão e as organizações da sociedade civil têm a possibilidade de acompanhar durante este período todas as propostas da cidade encaminhadas online. Desse modo, é possível não apenas fortalecer as propostas comuns, como também se preparar para uma participação mais qualificada nas assembléias coletivas.

O porte da experiência, a exposição nacional e internacional e o histórico participativo da cidade, bem com a consistência do processo participativo presencial, que vigora desde 1993 sem interrupções, fizeram com que a escolha do caso recaísse sobre Belo Horizonte. Deve-se ter em mente, como observa Stake (1995), que a seleção de um caso para análise não se relaciona com a seleção de uma amostra. Não se trata de um caso para compreender outros, mas sim para compreender o próprio caso.

Após a definição do caso, foi elencado, a partir do modelo de análise, quais seriam os aspectos e dimensões analisados na experiência. Tais aspectos serão debatidos e pormenorizados no tópico que trata especificamente sobre o modelo de análise.

O campo de análise do caso sugere um dado recorte espaço-temporal. A análise empreendida tem como escopo espacial a cidade de Belo Horizonte e as experiências entre 2006<sup>45</sup> e 2008. A figura a seguir demonstra as atividades de coleta de dados e momentos da pesquisa ao longo do tempo.

---

<sup>45</sup> A maior parte dos dados, contudo, remete à edição de 2008, quando diferentes formas de interação foram desenvolvidas. A edição de 2008 é analisada e referenciada como uma “evolução” da edição de 2006.

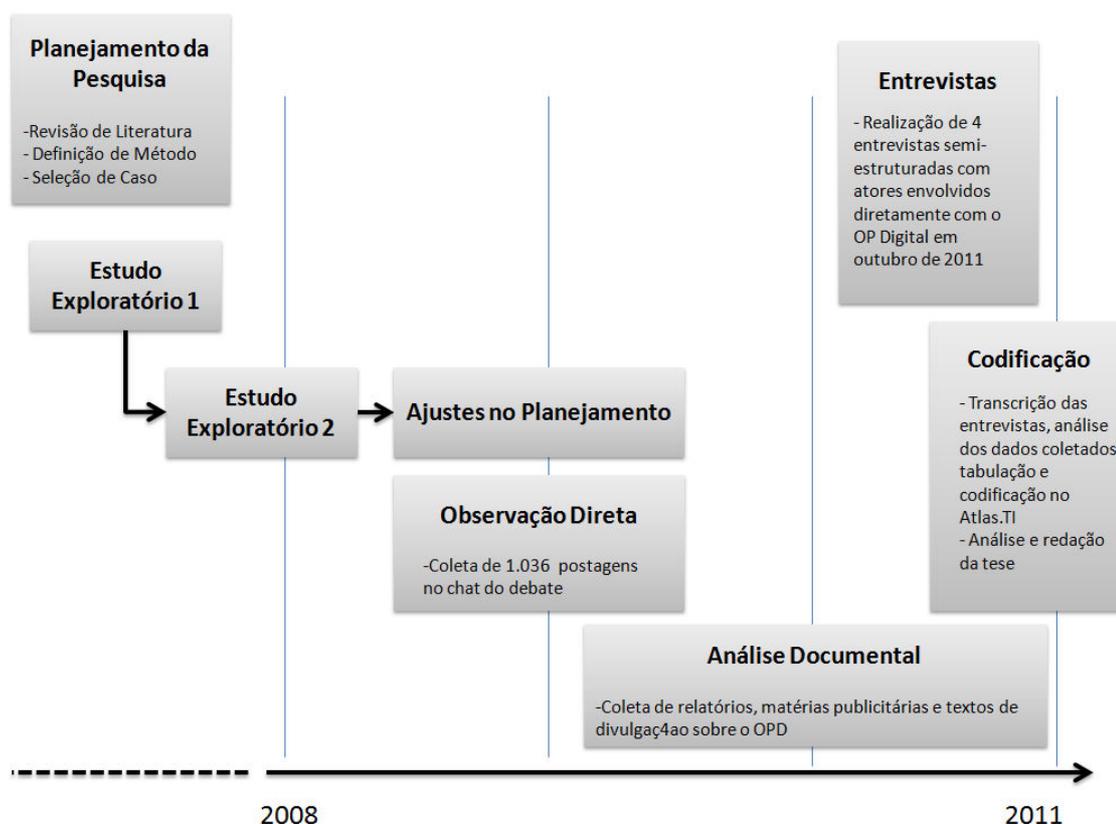


Figura 13: Linha do tempo da pesquisa  
Fonte: Elaborado pelo autor.

A maneira como se deve ou vai observar direciona-nos para o método aplicado na presente pesquisa, a coleta e o tratamento dos dados. O método empregado é o estudo de caso, que fora justificado na seção anterior.

Após o desenvolvimento da teoria (que contou com a revisão de literatura etc), foi realizada a seleção do caso, projetado um protocolo de coleta e observação<sup>46</sup> e a condução do caso. Durante a condução, os dados foram coletados por meio de:

- a) Observação direta no sítio do OP Digital da Prefeitura de Belo Horizonte, no período de 20 de novembro de 2008 até 10 de janeiro de 2009. Nessa observação, fora coletadas todas as postagens dos cidadãos que

<sup>46</sup> Ver Apêndice 2.

participaram da ferramenta *chat* do OPD, num total de 1.036 postagens, realizadas no período de 12/11/2008 a 08/12/2008.

- b) Entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com gestores públicos envolvidos com o OPD, tanto da parte de gestão como da parte técnica.

De acordo com Boni e Quaresma (2005, p.75),

As entrevistas semi-estruturadas combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha “fugido” ao tema ou tenha dificuldades com ele.

Foram entrevistadas a Secretária Municipal Adjunta de Planejamento (responsável pela condução do OP Digital atualmente e que esteve à frente da edição 2008 e 2011), o Superintendente de Desenvolvimento de Sistemas da Prodabel (responsável pelo desenvolvimento dos sistemas do OP Digital), o Gerente da Regional Centro Sul (que é um ex-militante) e a Gestora que esteve à frente da Secretaria de Planejamento na edição de 2006.

- c) Análise Documental realizada em diversos relatórios e documentos divulgados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Após a coleta dos dados, inicia-se a etapa seguinte: A análise das informações e dados. Segundo Miles e Huberman (1994), nessa fase, define-se qual é a abordagem empregada para identificar, codificar, analisar e interpretar os dados obtidos. Esse processo envolve basicamente extrair significados dos dados coletados.

O principal meio de organização dos dados se deu com o suporte do software Atlas TI®<sup>47</sup>. Segundo Barbosa (2008), que empregou um software similar em uma pesquisa, esse tipo de programa destina-se principalmente ao armazenamento e gerenciamento de segmentos de textos codificados. Cabe lembrar que, embora o software ajude sobremaneira na organização dos dados, a responsabilidade de análise, codificações, interpretações e conclusões é sempre do pesquisador (BARBOSA, 2008 e CANÇÃO, 2006).

Finalmente a última etapa do processo de pesquisa é a conclusão. Esta etapa consiste na análise dos dados e informações coletadas e sua devida interpretação à luz da teoria desenvolvida no referencial da pesquisa. Neste ponto, a questão de partida é respondida com base nos achados empíricos e teóricos.

### **3.3 – O MODELO DE ANÁLISE**

Um dos primeiros passos para elaboração de um modelo de análise é a clara definição dos conceitos que serão operados durante a pesquisa. A figura a seguir apresenta um mapa conceitual com a articulação entre os principais conceitos empregados na presente tese, deve-se destacar que tal figura não representa uma relação de causa e efeito entre os conceitos, mas sim, interligações e articulações possíveis.

---

<sup>47</sup> Este software foi desenvolvido para análise qualitativa de textos, imagens e sons, baseado na codificação prévia elaborada pelo pesquisador. Foram avaliados outros softwares para uso como o QSR NVIVO® e o QDA Miner®, nos aspectos de recursos e ferramentas de análise, facilidade de operação e custo de aquisição. O Atlas TI®, no entanto, mostrou-se mais adequado para esta pesquisa. A versão empregada foi a 6.0. Mais detalhes podem ser obtidos em <http://www.atlasti.com/>.

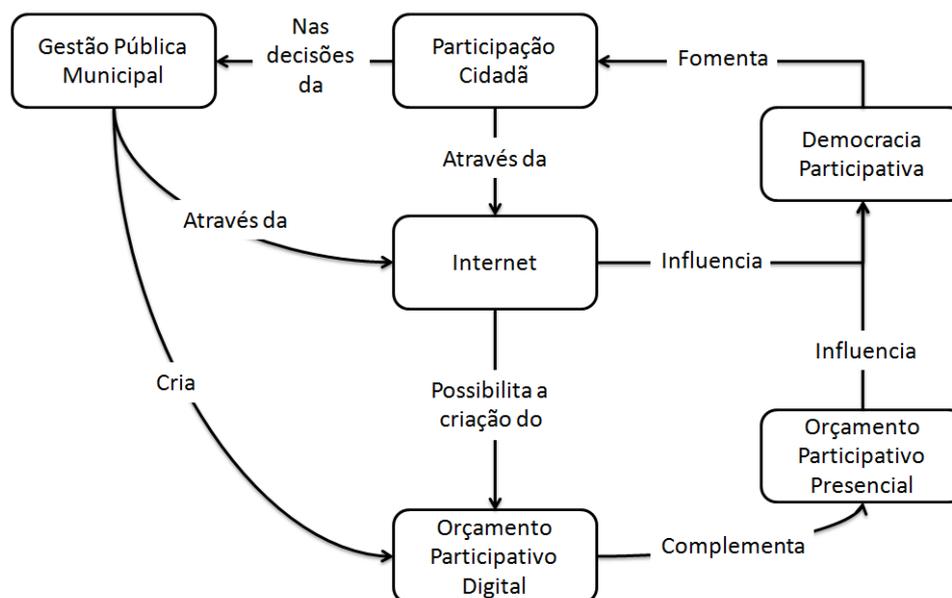


Figura 14: Mapa Articulado de Conceitos  
Fonte: Elaborado pelo autor

Parte-se do modelo de democracia participativa que, segundo Santos (2002), guardaria condições de democratizar a própria democracia (fazendo referência ao atual modelo hegemônico representativo, calçado no paradigma liberal) e reinventar a emancipação social. Na democracia participativa, a participação política é um elemento central que, ao mesmo tempo, é fruto e fortificação desse modelo democrático<sup>48</sup>. Por democracia participativa entende-se a forma de governo que possui diversos mecanismos teórico-institucionais que incorporam a participação direta da população no processo decisório dos negócios públicos. Entende-se que, neste modelo democrático, a legitimidade das decisões e das ações públicas está ancorada na deliberação coletiva tomada por cidadãos livres e iguais (LUCHMANN, 2002, SANTOS, 2002). A participação cidadã na gestão municipal é entendida como o processo social no qual cidadãos, grupos ou organizações “tomam parte” das decisões públicas, com demandas específicas debatidas e expressas “nos espaços

<sup>48</sup> Cabe destacar que isso não pode ser lido como um ciclo vicioso, em que a democracia participativa condiciona a participação e a participação condiciona este modelo democrático. Para mais informações ver Teixeira (2001).

públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação” (TEIXEIRA, 2002, p.32-33).

A internet (rede mundial de computadores), como discutido em tópicos anteriores, está evidenciando um grande potencial de integração de pessoas e de organizações, influenciando diretamente na economia, na cultura e na política (LEVY, 2003). Tanto gestão pública municipal (conjunto de serviços e órgãos municipais para atendimento de necessidades coletivas e organização legal-social em nível local), como os cidadãos podem fazer uso da internet para os mais variados fins, inclusive para a participação. Uma das formas desta participação, tida como inovação democrática brasileira (AVRITZER e NAVARRO, 2003) é o Orçamento Participativo, um instrumento de participação cidadã, por meio do qual a população decide como será a aplicação de recursos do orçamento público, mesclando momentos de democracia direta e representativa, característica típica da Democracia Participativa. Quando a internet é empregada no Orçamento Participativo, tem-se o Orçamento Participativo Digital.

Após a definição dos conceitos e a apresentação de sua articulação, empreende-se um esforço de decomposição de tais conceitos em dimensões, componentes e indicadores, como assevera Quivy e Campenhoudt (2003), para criação do modelo de análise.

O modelo de análise é a tradução dos conceitos e idéias articulados em uma linguagem e uma forma que habilite a condução de recolha, análise de dados e experimentos de maneira sistemática (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2003). A figura abaixo representa o modelo de análise que é empregado na presente tese.

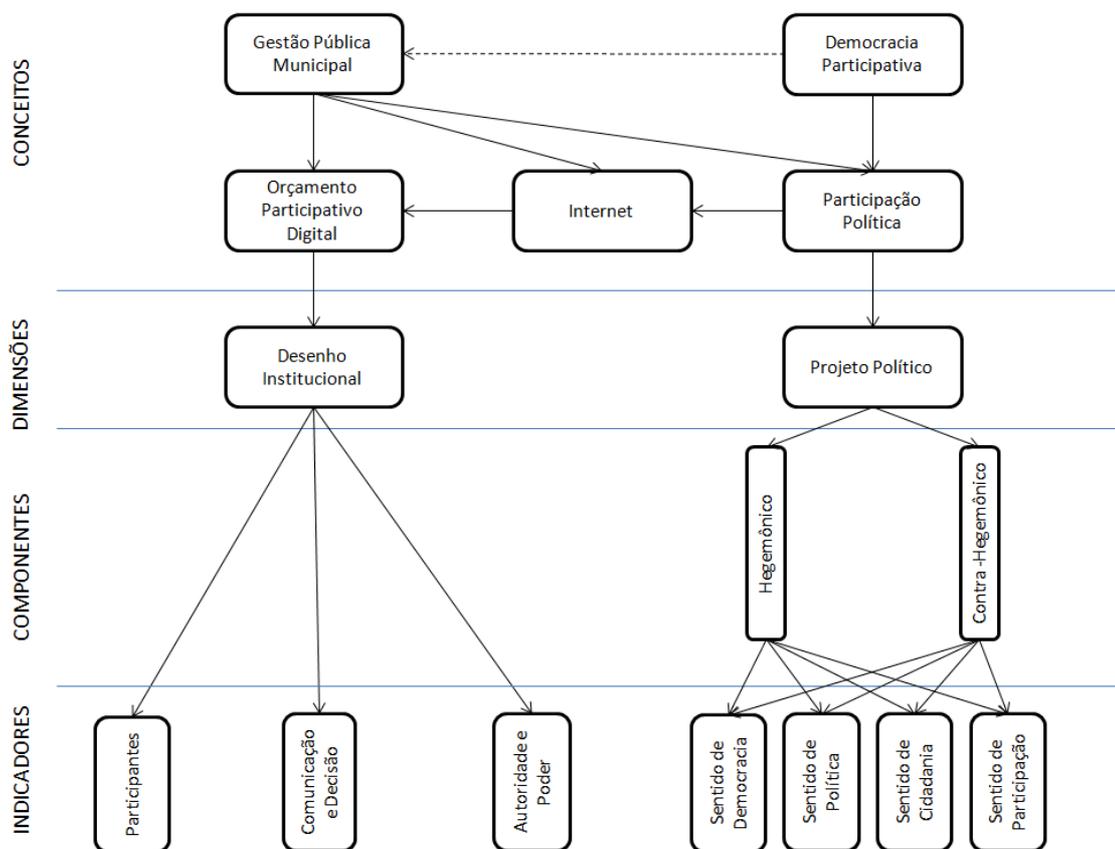


Figura 15: Modelo de Análise  
Fonte: Elaborado pelo autor.

As dimensões analíticas definidas para esta pesquisa são: “projeto político” e “desenho institucional”. A dimensão “projeto político” foi desmembrada em dois componentes: um “hegemônico” e outro “contra-hegemônico”, baseados na visão de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.14), que entendem que existem dois projetos políticos em disputa por uma hegemonia – principalmente no contexto latino americano –, que geram uma “confluência perversa”.

Esta confluencia designaría, de un lado, el encuentro entre los proyectos democratizantes que se constituyeron en el período de la resistencia contra los regímenes autoritarios y continuaron en la búsqueda del avance democrático, y de otro, los proyectos neoliberales que se instalaron con diferentes ritmos y cronologías, a partir del final de la década de los 80. La perversidad se localizaría en el hecho de que, apuntando en direcciones

opuestas y hasta antagónicas, ambos conjuntos de proyectos utilizan un discurso común.<sup>49</sup>

Identifica-se, assim, um projeto político hegemônico, associado a uma lógica neoliberal, e um contra-hegemônico, chamado de democrático-popular ou democrático-participativo - ou “vertente alternativa” (SERAFIM, 2007; DAGNINO, PANFICHI e OLIVEIRA, 2006; PAULA, 2005). Segundo Paula (2005, p.122), ambas as vertentes (hegemônica e contra-hegemônica), no entanto, “fazem propostas de descentralização, se dizem portadoras de um novo modelo de gestão pública e se opõem ao estilo burocrático de gestão”, e igualmente “afirmam estar buscando uma ampliação da democracia através de uma maior inserção e participação da sociedade organizada na administração pública”. Aqui reside a confluência perversa (DAGNINO, PANFICHI e OLIVEIRA, 2006).

Em seguida, foram designados quatro indicadores para compreensão do projeto político: Sentidos da democracia, da participação, da cidadania e da política (GECD, 1999), os quais irão colaborar para descortinar os discursos dos atores envolvidos na construção e na gestão do OP Digital, o design do OP Digital e a prática cidadã desta modalidade. Tais indicadores foram definidos, porque, como argumenta Serafim (2008, p.210), existe clara distinção “entre os distintos projetos quanto à sua politização e inclusão de atores no processo [participativo]. Essa distinção se encontra também na atribuição de significados a outros conceitos centrais para a disputa sobre a construção democrática, tais como participação, democracia, cidadania, esfera pública não-estatal”.

---

<sup>49</sup> Tradução livre: Esta confluência designaria de um lado, o encontro entre os projetos democratizantes que foram estabelecidos durante o período de resistência contra os regimes autoritários e continuou em busca do progresso democrático, e de outro lado projetos neoliberais que foram instalados com diferentes ritmos e cronologias, a partir do final da década de 80. A perversidade estaria localizada no fato de que, apontando em sentidos opostos e mesmo antagônicos, ambos os conjuntos de projetos usam um discurso comum.

O sentido de democracia indica como se vislumbra o sistema e o ambiente no qual o Orçamento Participativo Digital é vivido. A partir da literatura e dos projetos políticos em disputa, pode-se compor a seguinte tipologia, baseada em uma concepção restrita, associada ao projeto hegemônico neoliberal (SERAFIM, 2007; DAGNINO, PANFICHI e OLIVEIRA, 2006) e outra ampliada, associada ao projeto democrático participativo, ou contra-hegemônico (DAGNINO, PANFICHI e OLIVEIRA, 2006; PAULA, 2005):

<b>Sentidos da Democracia</b>	
<b>Concepção Ampliada (associada a um projeto político democrático popular)</b>	<b>Concepção Restrita (associada a um projeto político hegemônico neoliberal)</b>
A democracia como substância. Enfatiza o debate e a inserção dos cidadãos em processos de deliberação na gestão pública, combinando a democracia direta com a representação. Focaliza a participação social e a política como elementos centrais.	A democracia como forma. Enfatiza o sufrágio. É tida como um método político, um arranjo institucional, para tomada de decisões administrativas. Entende a representação como única solução possível para democracias de grandes escalas.

Tabela 7: Sentidos da Democracia  
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em SANTOS, 2002.

O sentido da participação refere-se a como se vislumbra a prática, a ação cidadã no OP Digital. Em um projeto político contra-hegemônico, a participação é vista no sentido das classes populares, que significa buscar e assumir o que é delas. Tal ato, contudo, não é simples ou livre de disputas e conflitos, como lembra Demo (1999, p.2): “participação que dá certo, traz problemas. Pois este é seu sentido. Não se ocupa espaço de poder, sem tirá-lo de alguém”. Ao mesmo tempo, no projeto neoliberal, a participação ganha contornos de “parceria” entre a sociedade organizada e o Estado ou instituições supranacionais. O Banco Mundial entende a participação como “o processo através do qual, grupos cujos interesses estão comprometidos com o desenvolvimento (Banco, o prestador de serviço e aqueles

que são afetados direta ou indiretamente por um projeto do BM) influem sobre as iniciativas de desenvolvimento e dividem o controle sobre as decisões e recurso que os afetam”.

<b>Sentidos da Participação</b>	
<b>Concepção Ampliada (associada a um projeto político democrático popular)</b>	<b>Concepção Restrita (associada a um projeto político hegemônico neoliberal)</b>
Maior ênfase na deliberação. A participação é vista como luta para tomar parte como entendido por Pinto (1986, p.28-31) “participação é luta por direitos, é luta por aquilo que é seu, que lhe está sendo negado”. Participação é conquista (DEMO, p.1999).	Maior ênfase na consulta. A participação é vista como concessão ou então como parceria. Ocorre em algumas situações, mediada por ONGs, vistas aqui como representação da sociedade civil.

Tabela 8: Sentidos da Participação

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Demo, 1999; Pinto, 1989; WordBank, 2001, Teixeira, 2002, Santos, 2006.

O sentido da cidadania remete à forma como se vislumbra o ator central, objeto de todo o esforço e articulação institucional para criação do OP Digital: o cidadão. A seleção desse sentido justifica-se a partir do entendimento de que todo canal de participação converge para o surgimento do cidadão que, vivencial, fomenta e consolida o processo democrático, pois “não há democracia sem seu ator principal, que é o cidadão” (DEMO, 1999, p.71).

<b>Sentidos da Cidadania</b>	
<b>Concepção Ampliada (associada a um projeto político democrático popular)</b>	<b>Concepção Restrita (associada a um projeto político hegemônico neoliberal)</b>
Cidadania vivenciada a partir de um cidadão participe da vida política de sua cidade. É portador de direitos e deveres e vivencia uma cidadania ativa.	Cidadania vivenciada a partir do “cidadão – cliente”. A gestão pública segue uma linha gerencial que toma como base “o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços” (PDREA, 1995). Esta concepção associa a cidadania ao “mundo do dinheiro e ao formalismo jurídico” (NOGUEIRA, 2004) gerando uma cidadania passiva.

Tabela 9: Sentidos da Cidadania

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em NOGUEIRA, 2004 e PDREA, 1995

O sentido de política vai em direção a uma compreensão das relações estabelecidas na esfera pública e a dinâmica do poder. Compreender o sentido da política entre dois projetos distintos é uma instigante tarefa, principalmente pelo atual estado de degradação que se encontra o termo política. Nogueira (2004, p.25) argumenta que, na atualidade, a política está “sempre a um passo de se converter em fardo e horror”. A política envolve poder, autoridade, interesses, forças, conflitos. Seria impossível que ela remetesse somente àquilo que é belo, justo e íntegro. Contudo, vivemos uma campanha contra a política, na qual a ojeriza a ela é vista como algo “de atitude”, algo moderno.

A política passa, cada vez mais, a ser submersa por modelos, esquemas e técnicas. Sua natureza e o atual economicismo, ou melhor, mercadocentrismo, fazem com que a política seja relegada a algo ruim e de mau agoro. Note que não se trata aqui de analisar os políticos, mas a política. Políticos bons e maus sempre existirão. Da mesma maneira as contradições que permeiam e fazem a política, segundo Nogueira (2004), como uma faca de dois gumes, podem alçar aquele que se envolva com ela ao céu ou ao inferno.

Weber (1996) argumenta que o indivíduo que se envolve com a política deve atentar para o fato de que, neste terreno, nem sempre o bem produz o bem, e o mal produz o mal. Pode ocorrer, muitas vezes, o inverso.

Aristóteles entende que “o homem é, por natureza, um animal político” cujo último fim é viver na *polis*, onde se realiza como cidadão, manifestando, sua essência, sua natureza, ou seja, não apenas viver em sociedade, mas viver na “politicidade”.

<b>Sentidos da Política</b>	
<b>Concepção Ampliada (associada a um projeto político democrático popular)</b>	<b>Concepção Restrita (associada a um projeto político hegemônico neoliberal)</b>
A política é vista como uma natureza mais sanguínea e inerente a todas as pessoas. Foca no coletivo, na argumentação, no debate. É permeada por contradições, mas é essencial para a vida.	Confunde-se, em alguns cenários, com políticos e ganha um contorno pejorativo. Deve ser substituída pela técnica e por modelos de gestão. É vista como lenta, complicada, eminentemente ruim.

Tabela 10: Sentidos da Política  
 Fonte: Elaborado pelo autor, com base em NOGUEIRA, 2004.

A decomposição do conceito desenho institucional segue a proposição de Fung (2006), que sugere o uso de um cubo democrático para análise de experiências participativas. Fung (2006, p.5)

Out of these many ways in which people come together to discuss public matters, three questions of institutional design are particularly important for understanding the potential and limits of various participatory forms: Who participates? How do they communicate and make decisions? What is the connection between their conclusions and opinions on one hand and public policy and action on the other?<sup>50</sup>

Com base nessas questões são elaborados três eixos de análise: Participantes, Autoridade & Poder e Formas de Comunicação e Processo Decisório.

Na elaboração dos eixos, Fung vai desde situações mais exclusivas até mais inclusivas, criando diferentes gradientes que fazem com que sua metodologia seja potencialmente aplicável, não somente em processos de participação popular, mas também em outras esferas decisórias.

Outras vantagens do cubo democrático, segundo Franckini (2010) são:

1 - Trata-se de um instrumento que permite, a um só tempo, a análise de mecanismos de representação e de participação. Isso possui grande relevância, posto que se revela cada vez mais necessária, para determinados estudos, uma relativização desses dois conceitos e um esfumaçamento das fronteiras entre eles. 2 - Ao propôr que se estudem as

<sup>50</sup> Tradução livre: Além dessas várias formas em que as pessoas se reúnem para discutir assuntos públicos, três questões de desenho institucional são particularmente importantes para compreender o potencial e os limites de várias formas participativas: Quem participa? Como eles se comunicam e tomam decisões? Qual é a conexão entre suas conclusões e opiniões de um lado e de políticas públicas e ação sobre o outro?

instâncias de participação popular por um viés “experimentalista”, Fung as está tratando como experiências concretas com algum potencial para o aprofundamento da democracia, mas preocupando-se em avaliar a qualidade e o grau desse potencial em cada experiência, em vez de tomá-las imediatamente como uma espécie de panaceia para a democracia. (...)Fung não assume um tom celebratório ou otimista, mas sim uma perspectiva crítica e realista acerca das potencialidades dos mecanismos de participação popular, visando analisá-las a partir de considerações concretas acerca de seu desenho institucional.

O primeiro eixo do cubo democrático é o ‘Participantes’. Fung (2006) entende que a forma de autorização dos tomadores de decisão (técnicos, burocratas ou representantes eleitos) no governo contemporâneo é deficiente. Entretanto, acredita que a participação direta dos cidadãos nos negócios públicos pode amenizar esse cenário.

Defendendo que *“the vast majority of public participation mechanisms utilize the least restrictive method for selecting participants: they are open to all who wish to attend. Actual participants are a selfselected subset of the general population.”*<sup>51</sup>, Fung (2006, p.8) elabora o seguinte contínuo de gradações do eixo Participantes:

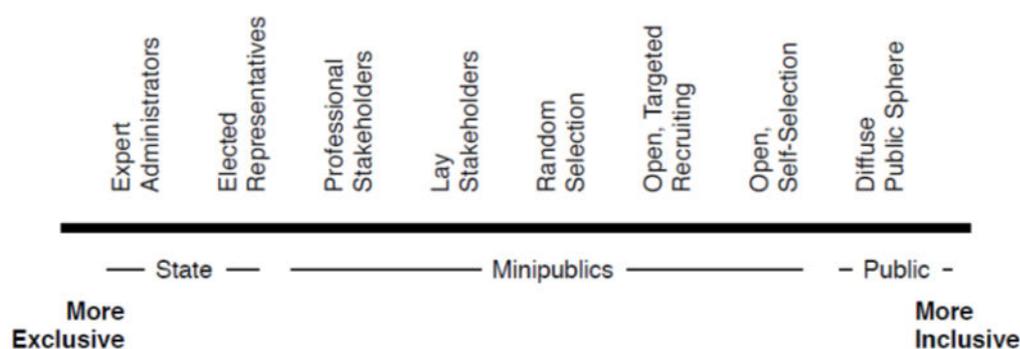


Figura 16: Método de Seleção de Participantes  
Fonte: Fung (2006, p.8).

<sup>51</sup> Tradução livre: a grande maioria dos mecanismos de participação pública utilizam o método menos restritivo para a seleção de participantes: eles estão abertos a todos os que desejam participar. Participantes reais são um subconjunto auto-selecionado da população em geral.

O eixo *Formas de Comunicação e Processo Decisório*, que possui uma gradação de seis níveis, envolve a idéia de como os participantes interagem e como a decisão é tomada. Os níveis desse eixo são apresentados a seguir:

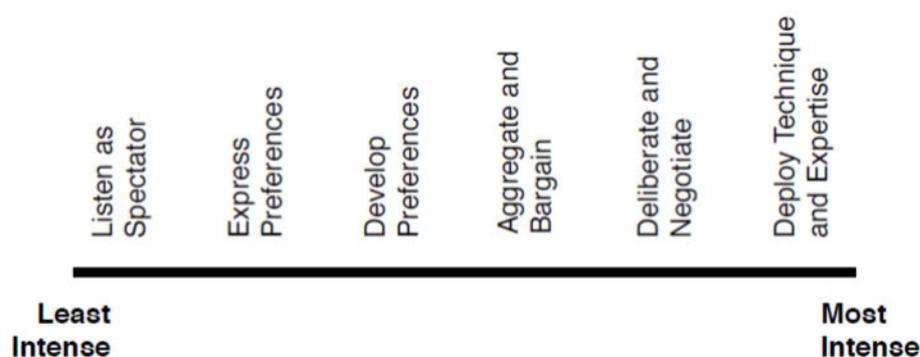


Figura 17: Formas de Comunicação e Decisão  
Fonte: Fung (2006, p.11)

Fung argumenta que *“these six modes of communication (first three) and decision-making (second three) can be arrayed on a single dimension that ranges from least intensive to most intensive where intensity indicates roughly the level of investment, knowledge, and commitment required of participants.”*<sup>52</sup> (2006, p.10).

O terceiro e último eixo refere-se a *Autoridade e Poder*. Nele busca-se enquadrar o impacto da participação no processo decisório público. O espectro vai de um extremo, em que as decisões têm impacto na política até um cenário mais comum (FUNG, 2006, p.12). O eixo é apresentado na figura a seguir:

<sup>52</sup> Tradução livre: estes seis modos de comunicação (três primeiros) e tomada de decisão (segundo três) podem ser dispostos em uma única dimensão que varia do menos intenso para mais intenso, onde a intensidade indica o nível de investimento, conhecimento e compromisso exigido dos participantes.

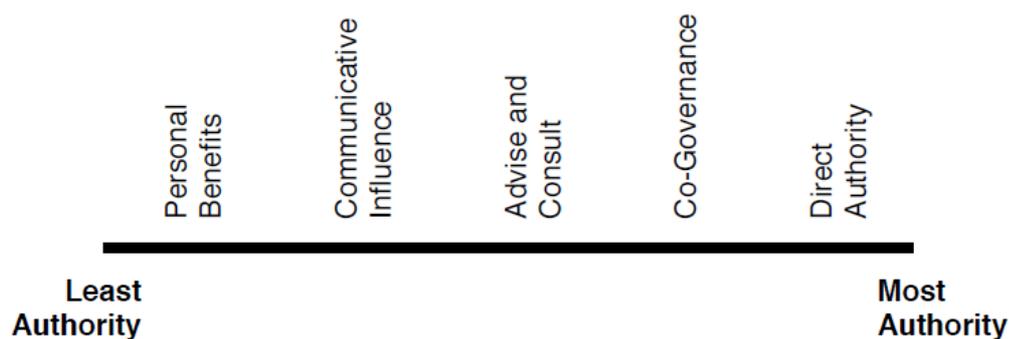


Figura 18: Formas de Autoridade e Poder  
Fonte: Fung (2006, p.14).

A figura abaixo apresenta o *democracy cube* de Fung (2006, p.19).

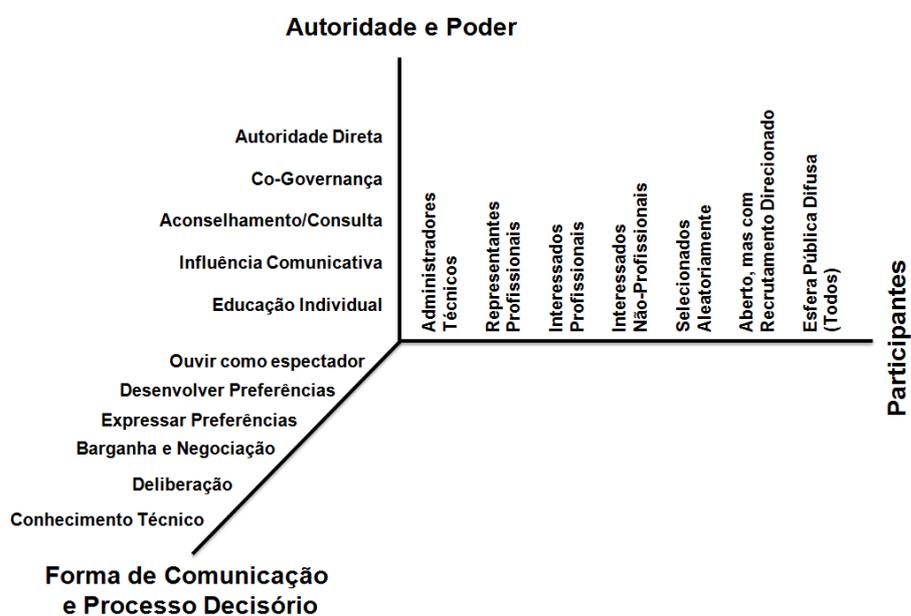


Figura 19: Cubo Democrático  
Fonte: FUNG (2006, p.19).

A tabela que segue apresenta a relação entre os indicadores e os objetivos específicos desta pesquisa, e também a maneira como foram trabalhados nas atividades de campo.

<b>Indicador (O que)</b>	<b>Método (Como)</b>	<b>Período (Quando)</b>	<b>Foco (Quem)</b>	<b>Objetivo (Porque)</b>
Participantes	Observação Direta	20 de novembro de 2008 a 10 de janeiro de 2009	Cidadão	OE-1, OE-2 e OE-3
	Análise Documental	Ao longo dos anos de 2009, 2010 e 2011	Cidadão	
Como Participa	Observação Direta	20 de novembro de 2008 a 10 de janeiro de 2009	Cidadão	OE-1, OE-2 e OE-3
	Análise Documental	Ao longo dos anos de 2009, 2010 e 2011	Artefato Digital	
Influência Decisória	Análise Documental	Ao longo dos anos de 2009, 2010 e 2011	Cidadão	OE-1, OE-2 e OE-3
			Artefato Digital	
Sentido da Democracia	Entrevista	Outubro de 2011	Gestores Públicos	OE-4 e OE2
	Análise Documental	Ao longo dos anos de 2009, 2010 e 2011	Gestores Técnicos	
Sentido da Política	Entrevista	Outubro de 2011	Gestores Públicos	OE-4 e OE2
			Gestores Técnicos	
Sentido da Participação	Entrevista	Outubro de 2011	Gestores Públicos	OE-4 e OE2
	Análise documental	Ao longo dos anos de 2009, 2010 e 2011	Gestores Técnicos	
Sentido da Cidadania	Entrevista	Outubro de 2011	Gestores Públicos	OE-4 e OE2
			Gestores Técnicos	

Tabela 11: Detalhamento do Modelo de Análise

Fonte: Elaborado pelo autor

Esse é o modelo de análise que orienta a presente tese. A seguir, o caso do OP Digital de Belo Horizonte será detalhado.

## **CAPÍTULO 4 – O Caso do OP Digital de Belo Horizonte**

Belo Horizonte (BH) foi fundada no final do século XIX, com 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 polo 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% urbana<sup>53</sup>.

Segundo Marquetti *et al* (2008), em 1960, BH tinha aproximadamente 70 favelas, nas quais viviam mais de 25 mil pessoas. As mais centrais, no entanto, 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 por meio de associações comunitárias, para reivindicar legalização das áreas ocupadas, melhorias na infra-estrutura urbana e qualidade de serviços como educação e saúde. Esse 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, em 1993, com as devidas adaptações metodológicas, o OP de Belo Horizonte. Para operacionalizar sua primeira versão, a

---

<sup>53</sup> Conforme dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) acesso em janeiro de 2009.

prefeitura 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. Esse fórum determinou que a participação popular teria um caráter deliberativo, definindo um Plano Regional de Obras. Nesse sentido, 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, então, foi dividida em 9 regionais (Venda Nova, Norte, Nordeste, Pampulha, Noroeste, Leste, Centro – Sul, Oeste e Barreiro)<sup>54</sup>.

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

Ao longo dos anos, o processo passou por vários ajustes em sua metodologia (PIRES, 2001) e, no ano 2000, novos critérios foram aplicados à dinâmica do OP. As principais mudanças e inovações implantadas foram: (a) a adoção de rodadas bianuais do OP ao invés de assembléias anuais; (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)<sup>55</sup>; (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).

O referido índice considera informações como abastecimento, assistência social, cultura, educação, esportes, habitação, infra-estrutura urbana, meio-

---

<sup>54</sup> Ver mapa no Anexo 1.

<sup>55</sup> Essa nova divisão pode ser observada em mapa disposto no Anexo 1.

ambiente, saúde, segurança pública e serviços urbanos. O IQVU<sup>56</sup> usa uma escala de 0 a 1.

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 assembleias 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). Essa primeira fase é finalizada com uma nova assembleia, na qual são eleitos os delegados de cada UP e a priorização dos investimentos, além de ser realizada uma avaliação técnica preliminar dos projetos por parte da prefeitura.

Na segunda fase, são realizados fóruns de prioridades regionais, com os delegados eleitos participando da caravana de prioridades (visita aos empreendimentos pré-selecionados). Durante a visita, ocorrem debates e negociações 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, durante os quais são votadas as obras que compõem o orçamento. Nesse momento, a peça orçamentária ganha contornos mais definidos (MARQUETTI, *et al*, 2008). É nesta fase que são eleitos delegados para compor as

---

<sup>56</sup> A distribuição do IQVU nas UPs de Belo Horizonte em mapa disposto no Anexo 1.

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 essa é a dinâmica do OP de Belo Horizonte<sup>57</sup>, que mobilizou uma média de 30 mil pessoas no período de 1994 até 2008, conforme informações da prefeitura municipal (BELO HORIZONTE, 2008a, 2008b).

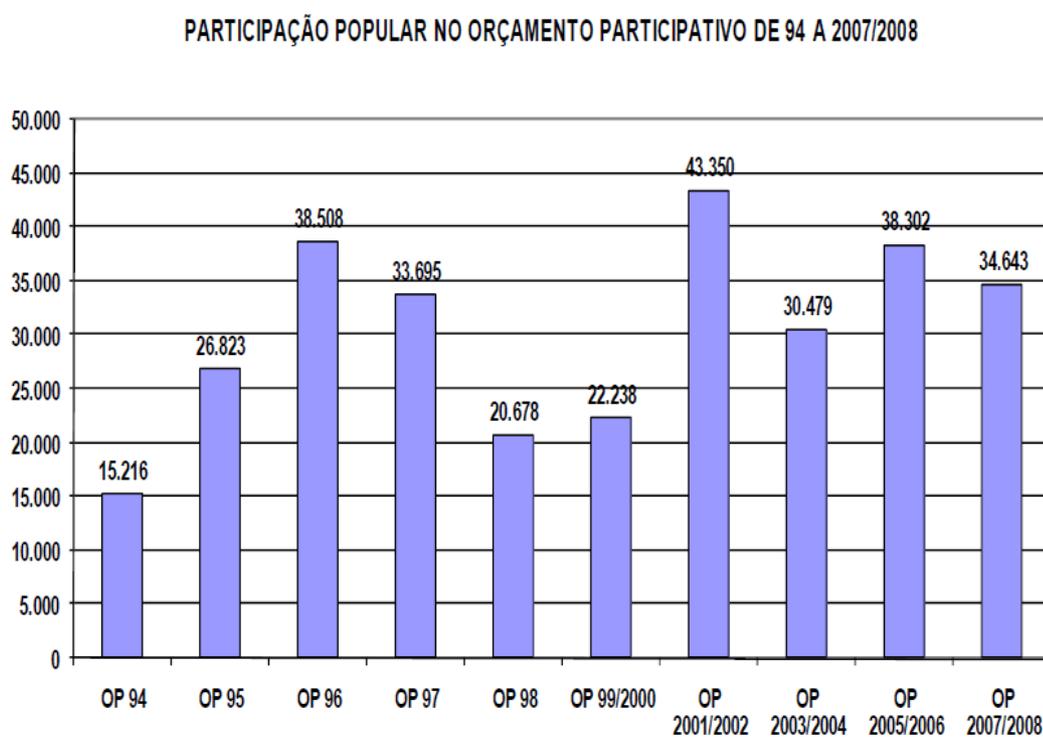


Figura 20: Número de Participantes do OP Regional de 1994 até 2008  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2008a.

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, o OP Cidade, criado em 1998,

<sup>57</sup> As obras (a grande maioria referentes à infra-estrutura e urbanização) realizadas através do OP, no período de 1994 até 1999, podem ser observadas em mapa disposto no Anexo 1.

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. Este último consiste de um processo de votação, por meio 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. Como o processo ocorre pela internet, o cidadão pode participar de qualquer parte do mundo.

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

[...] a incorporação e o 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.

#### **4.1 - Metodologia do OP Digital**

De maneira geral, o processo de criação do OP Digital foi realizado da seguinte forma: (1) foi criado um grupo de trabalho na prefeitura de BH para planejamento do processo, desenvolvimento de metodologia de divulgação e do

sistema de votação etc; (2) foi realizada uma pré-seleção dos empreendimentos<sup>58</sup>; (3) foi feita a apresentação do OP Digital pela Prefeitura na abertura do OP Regional; (4) 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; (5) foram realizadas campanhas de divulgação e instalação dos equipamentos para votação em diversos pontos da cidade; (6) foram realizadas a votação (que fica aberta durante um período pré-determinado em cada edição) e a apuração dos resultados; (7) foi estabelecida a inclusão dos empreendimentos escolhidos através do OP Digital no Plano Municipal de Prioridades Orçamentárias do OP Regional 2007/2008; (8) finalmente, procedeu-se à divulgação dos resultados para a população (BELO HORIZONTE, 2007, 2008a).

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. Por telefone, segue-se uma lógica similar. O website informa em tempo real o placar da votação, contabilizando os votos pela internet, pelo telefone e por regional (NABUCO, 2008). É importante ressaltar que, nas edições seguintes (2008 e 2011), ocorreram ajustes na metodologia.

---

<sup>58</sup> A pré-seleção dos empreendimentos seguiu uma metodologia própria em cada edição. Na edição de 2006, os empreendimentos/obras foram selecionados por regional e contaram com a participação da COMFORÇAS. Em 2008, a COMFORÇAS não foi diretamente envolvida e as obras foram definidas pela prefeitura com critérios técnicos, baseados no VIURBS (um Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte). Na edição de 2011, também não houve envolvimento direto da COMFORÇAS.



Figura 21: Site do OP Digital – edição 2006  
 Fonte: Site OPD (www.opdigital.pbh.gov.br)

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)

A seguir, pode-se observar uma imagem do site do Orçamento Participativo Digital, utilizado na edição 2008.



Figura 22: Site do OP Digital – edição 2008  
 Fonte: Site OPD 2008 (www.opdigital.pbh.gov.br)

Além da mobilização da prefeitura, várias pessoas se organizaram para prover locais de votação. Até a elaboração da presente tese (em 2012), três votações foram realizadas na modalidade do OPD. A primeira, em 2006, tinha como objetivo escolher uma 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. A terceira, realizada em 2011, retomou o modelo de 2006, quando cada regional deveria escolher uma obra em um rol de opções previamente definido.

## 4.2 Resultados e Participação no OPD

Em termos de pulverização geográfica e números absolutos de participação, o OP Digital, sem dúvida, chama a atenção. No caso da edição 2006, foi identificada a participação de 172.938 eleitores, que votaram deliberando sobre um orçamento de R\$ 20.250.000,00 (NABUCO *et al*, 2009). Na edição de 2008, o número de eleitores votantes foi de 113.383, deliberando sobre um orçamento de R\$ 50 milhões

(NABUCO *et al*, 2009). Já na última edição, o número de participantes foi de 25.378 eleitores. Para efeito comparativo, o gráfico a seguir apresenta a evolução do número de eleitores ao longo do tempo no OPD:

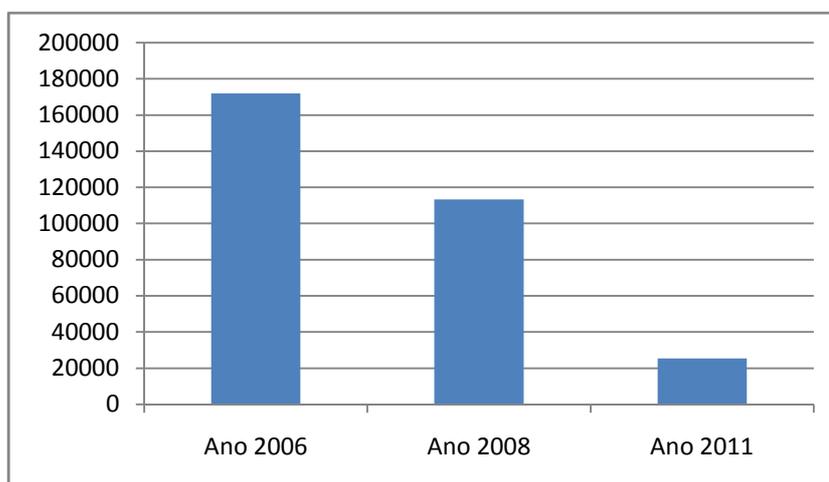


Figura 23: Participação nas três edições do OPD  
 Fonte: BELO HORIZONTE, 2008a, NABUCO *et al* 2009.

Em 2006, a votação das obras da Regional Centro-Sul mereceu destaque pelo processo de mobilização<sup>59</sup>. Até 24 horas antes de finalizar a votação, a obra sobre a reforma da Praça Raul Soares estava em terceiro lugar. Contudo, com uma grande mobilização dos cidadãos da regional, o placar foi invertido e a obra se sagrou vencedora.

Na ocasião, a PBH divulgou no site do OPD uma matéria sobre a votação da Praça Raul Soares. Segundo a PBH<sup>60</sup>,

Resultado da mobilização que envolveu moradores, comerciantes e usuários da região, na regional Centro-Sul o placar da votação foi alterado de forma surpreendente. Em menos de 24 horas, a obra da Praça Raul Soares saltou da terceira posição para o primeiro lugar. O Mercado Central foi um dos principais responsáveis pela evolução. Os comerciantes aderiram ao OP Digital e instalaram computadores e fazendo campanha para atrair eleitores. Dois computadores foram instalados perto da Praça do Abacaxi, ao lado do elevador. Segundo o presidente do Mercado e membro do Conselho de Revitalização do Hipercentro de Belo Horizonte, Macoud

<sup>59</sup> Um detalhamento da votação da edição 2006 e de todas as demais pode ser observado no Anexo

<sup>60</sup> Ver em [http://web.archive.org/web/20080209184835/http://opdigital.pbh.gov.br/noticia1112\\_centrosul-mobilizacao.htm](http://web.archive.org/web/20080209184835/http://opdigital.pbh.gov.br/noticia1112_centrosul-mobilizacao.htm)

Rademacker Patrocínio, o Orçamento Participativo Digital deu chance à população de exercer a sua cidadania. “A instalação da internet aqui facilita a vida das pessoas. Elas fazem compras e vota também”.

Os canais de participação disponibilizados pela edição 2006 do OPD foram um *chat* e um fórum. O fórum estava organizado por regional e possuía um tópico para elogios, críticas e sugestões sobre o OPD 2006, conforme tela abaixo:

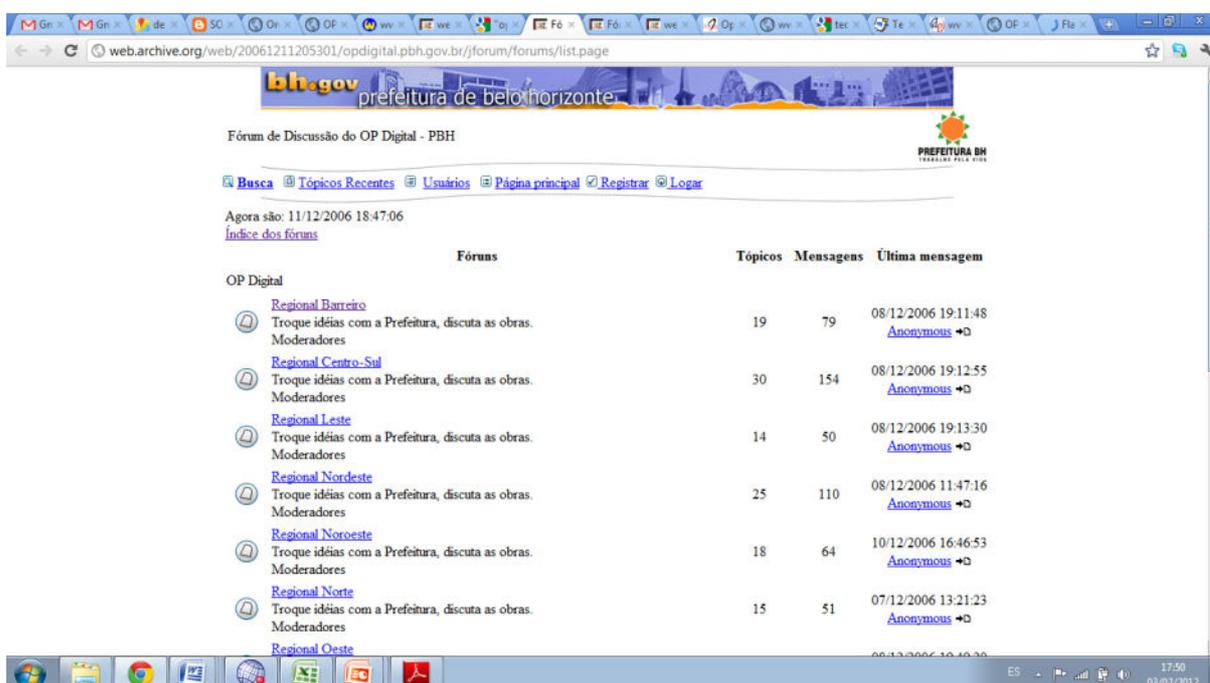


Figura 24: Imagem do Fórum do OPD 2006  
Fonte: Site OPD 2006 (<http://opdigital.pbh.gov.br/>)

Foram computadas 930 postagens no fórum, distribuídas em 216 subtópicos na edição 2006. Além dos canais participativos do site, é interessante destacar o processo de definição do “menu” de obras que seguiu para votação. Segundo a PBH, o processo contou como uma definição prévia das obras por regional, utilizando critérios técnicos. Em seguida, esta listagem prévia passou pela análise da COMFORÇAS para estruturação da lista definitiva.

Alguns dados da edição de 2008 exemplificam a capilaridade do OPD<sup>61</sup>, pois 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).

Segundo BELO HORIZONTE (2008b, p.15), no caso do OPD 2008, o processo de votação “teve início no dia 11 de novembro de 2008 e foi encerrado em 08 de dezembro do mesmo ano. Durante estes 27 dias, foram registradas [visitas], provenientes de 69 países”<sup>62</sup>.

Com uma votação expressiva para uma experiência que está apenas em sua terceira edição, um dos principais objetivos da prefeitura foi atingido: o alargamento da participação (considerando os votantes no OP Digital). Certamente, o número decrescente de votantes é um aspecto que merece destaque e será analisado de maneira mais detalhada no tópico seguinte.

A participação OP Regional 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)

---

<sup>61</sup> Para um maior detalhamento, verificar os gráficos, dispostos no Anexo 1 sobre a geografia do acesso ao site do OPD 2008.

<sup>62</sup> O detalhamento do acesso internacional pode ser observado no Anexo 1.

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 era afastado de suas residências, etc), não participavam do OP Regional. Em especial, pretendia-se atingir os jovens que estavam, até então, dramaticamente ausentes no processo<sup>63</sup>.

O “cardápio de obras” do OPD 2008 foi, diferente do OPD 2006, definido com base em critérios totalmente técnicos e conduzidos pela prefeitura. A base do processo foi o VIURBS (que é um Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte)<sup>64</sup>. Como a proposta da edição de 2008 não envolvia uma obra por regional, foram analisados os relatórios do VIURBS para elencar um conjunto de obras estruturantes, de grande porte para o município, na área de transporte.

Na edição 2011, o site utilizado para votação foi aprimorado com vários elementos, o que o tornou mais interativo. Houve também um investimento nas redes sociais *Facebook*, *Twitter* e *Orkut*. A seguir, observa-se uma tela do sítio do OPD 2011 e também do *Orkut* da PBH.

---

<sup>63</sup> Um mapeamento da votação por bairros, da edição 2008, pode ser observado no Anexo 1.

<sup>64</sup> Para mais detalhes sobre o Viurbs, acessar <http://issuu.com/prefeituradebh/docs/relatorioviurbs>.



Figura 25: Imagem do site do OPD 2011  
 Fonte: Site OPD 2011 (<http://opdigital2011.pbh.gov.br>)

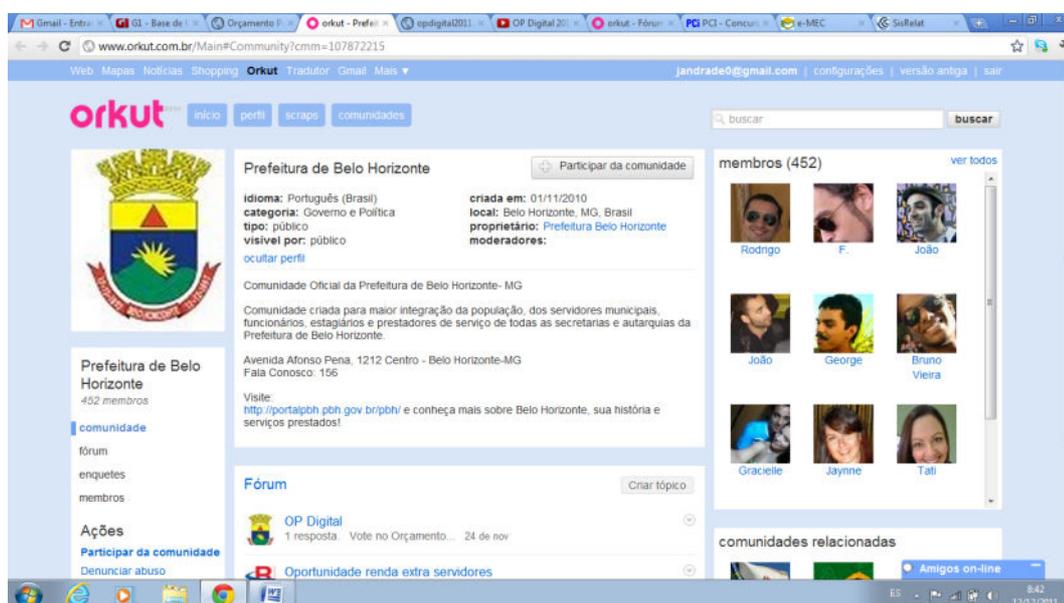


Figura 26: Imagem do Orkut da PBH na edição OPD 2011  
 Fonte: Site OPD 2011 (<http://opdigital2011.pbh.gov.br>)

Seguindo o exemplo da edição 2008, na edição 2011, em datas e horários previamente agendados, os eleitores tiveram a oportunidade de participar de debates sobre as obras com secretários e gestores da prefeitura. Nesses debates,

em formato de *chat*, o tema em questão era definido previamente. Além dessa possibilidade, havia um fórum, no qual os eleitores poderiam postar mensagens expressando sua opinião sobre as obras. Nele, entretanto, não havia qualquer interação com a prefeitura.



Figura 27: Chat e Fórum do OPD 2011  
 Fonte: Site OPD 2011 (<http://opdigital2011.pbh.gov.br>)

Na edição 2011, foi disponibilizada uma área com informações sobre o histórico do OPD, resgatando o contexto de criação, as obras vencedoras e o status de sua implementação (obra executada, aguardando licitação etc).



Figura 28: Histórico e Acompanhamento das Obras OPD 2011  
 Fonte: Site OPD 2011 (<http://opdigital2011.pbh.gov.br>)

A seleção das obras a serem votadas na edição de 2011 foi realizada a partir de critérios técnicos. A prefeitura informa que foram consideradas demandas não aprovadas no OP Regional e, mesmo, manifestações da população.

De maneira sintética, podemos comparar as três edições na tabela a seguir:

	OPD 2006	OPD 2008	OPD 2011
<b>Tipo de Votação</b>	Obras por Regional	Grande obra viária para a cidade	Obras por Regional
<b>Total de Votos</b>	503.266	124.320	92.724
<b>Total de Participantes</b>	172.938	124.320	25.378
<b>Valor do OPD</b>	20,2 milhões	50 milhões	50 milhões
<b>Processo de Definição do rol de opções</b>	Critério técnico (definido pela prefeitura) com posterior colaboração popular (participação da COMFORÇA)	Critério técnico - Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte (Viurbs)	Critério técnico – Ouvindo, pontual e indiretamente, a população em alguns canais de participação.
<b>Fraudes ou falhas noticiadas</b>	NÃO	SIM	NÃO

Tabela 12: Síntese da votação do OPD nas três edições  
 Fonte: Elaboração própria, com base em BELO HORIZONTE (2008a, 2007a, 2009, 2008b) e NABUCO (2008).

## **CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DO CASO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Conforme detalhamento apresentado no capítulo metodológico, busca-se identificar as contribuições do OPD para o fortalecimento do modelo de democracia participativa a partir de um conjunto de indicadores que suportam o modelo de análise. Um primeiro grupo de indicadores parte do “componente” projeto político (sentido da democracia, da participação, da cidadania e da política) e um segundo parte da vinculação ao “componente” desenho institucional (Participantes, Comunicação e decisão, Autoridade e poder).

Uma análise da ferramenta e das contribuições, *per se*, não seria algo adequado, uma vez que o cenário da participação democrática carrega em si um jogo de poder difícil de ser apreendido (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Desse modo, deve-se compreender o projeto político que subjaz este contexto; como este projeto político se traduz em um desenho institucional e como este, por sua vez, reverbera em um ATPD, que terá influências no modo como a participação ocorre.

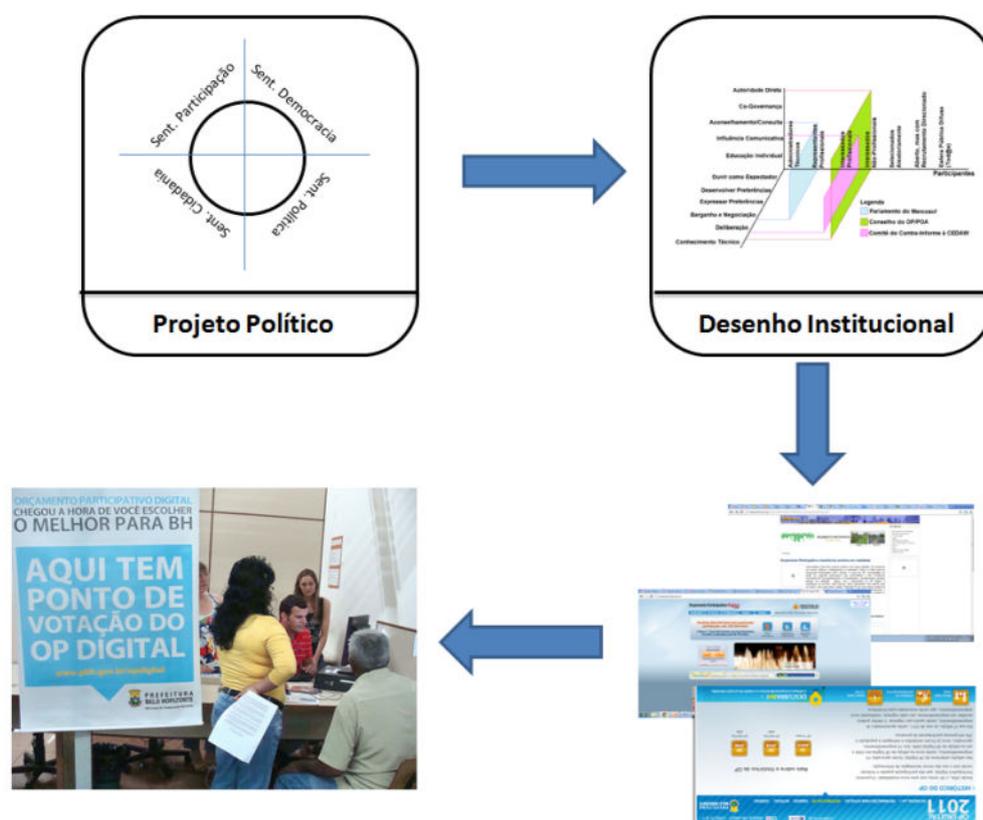


Figura 29: Relação entre Projeto Político, Desenho Institucional e ATPD

Fonte: Elaboração própria

Os indicadores foram articulados em dois eixos, quais sejam, o olhar dos cidadãos (captado através dos debates eletrônicos realizados nos sites do OPD e em entrevistas com lideranças comunitárias) e dos gestores (através de entrevistas e de análise do OPD, enquanto artefato digital).

Inicialmente se realizou uma análise das manifestações dos cidadãos na internet, realizadas através dos canais de participação fornecidos pelo OP Digital em suas três edições. Nesse sentido, o fórum de debate mostrou-se uma rica fonte de informações. Nas três edições do OPD, este canal de comunicação não permitia um debate propriamente dito, visto que as mensagens eram postadas em bloco, dentro de subitens pré-determinados (regionais, obras, etc). Em estudo acerca da discursividade dessa ferramenta, Sampaio *et al* (2010) entendem que, mesmo com

esse formato, o fórum criou um espaço no qual o empoderamento dos cidadãos pode acontecer.

Se a maioria dos indivíduos optou por não ler ou por não responder aos outros participantes, ao menos foi possível ao cidadão expressar sua opinião sobre o programa participativo e sobre as suas necessidades e anseios. Apesar de não existirem garantias, nada impede aos agentes municipais guardar tais discussões e, posteriormente, usá-las como um feedback do processo participativo. (SAMPAIO *et al*, 2010, p.472 – 473)

A partir do acompanhamento das postagens no site do OP Digital, nas edições 2006, 2008 e 2011, foi realizada uma análise sobre o projeto político traduzido nas mensagens postadas pelos cidadãos.

O gráfico abaixo exibe o volume de postagens ao longo do tempo. Não estava disponível o detalhamento de postagens da edição 2006.

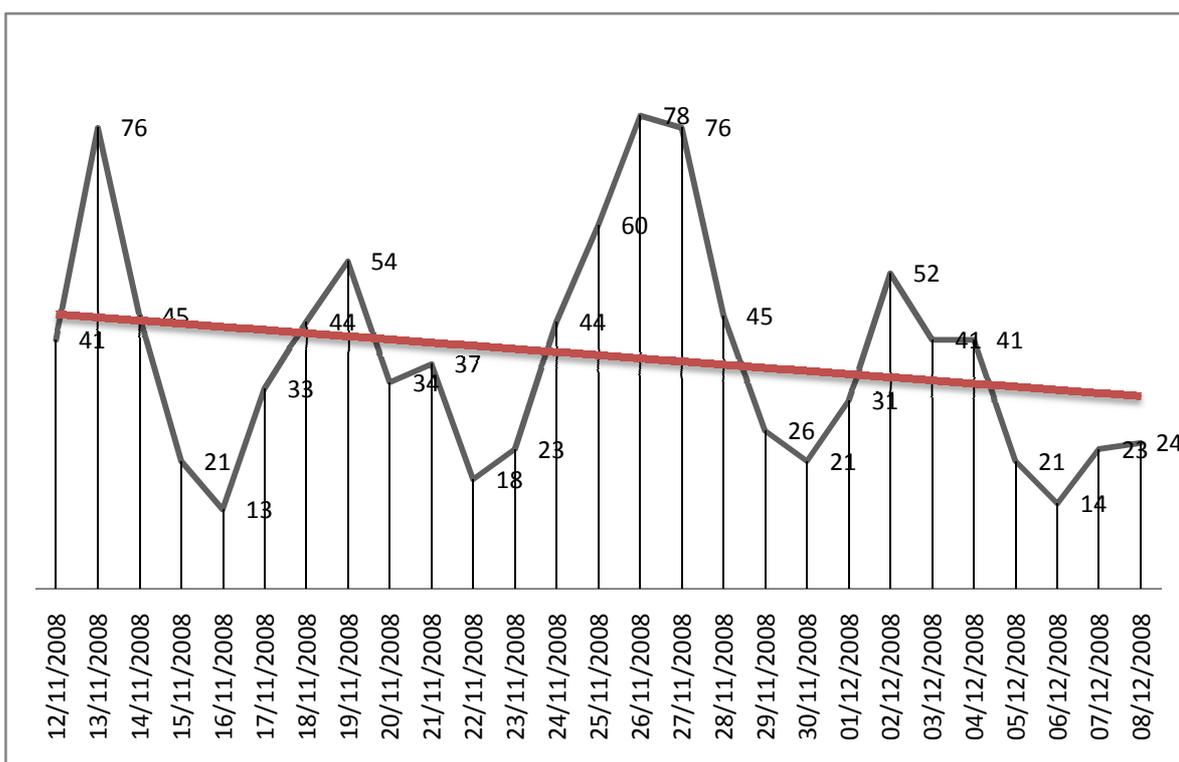


Figura 30: Postagens no OPD 2008

Fonte: Elaborado pelo autor

Na edição de 2011, as postagens apresentaram um perfil, em termos quantitativos ao longo do período, similar ao da edição de 2008.

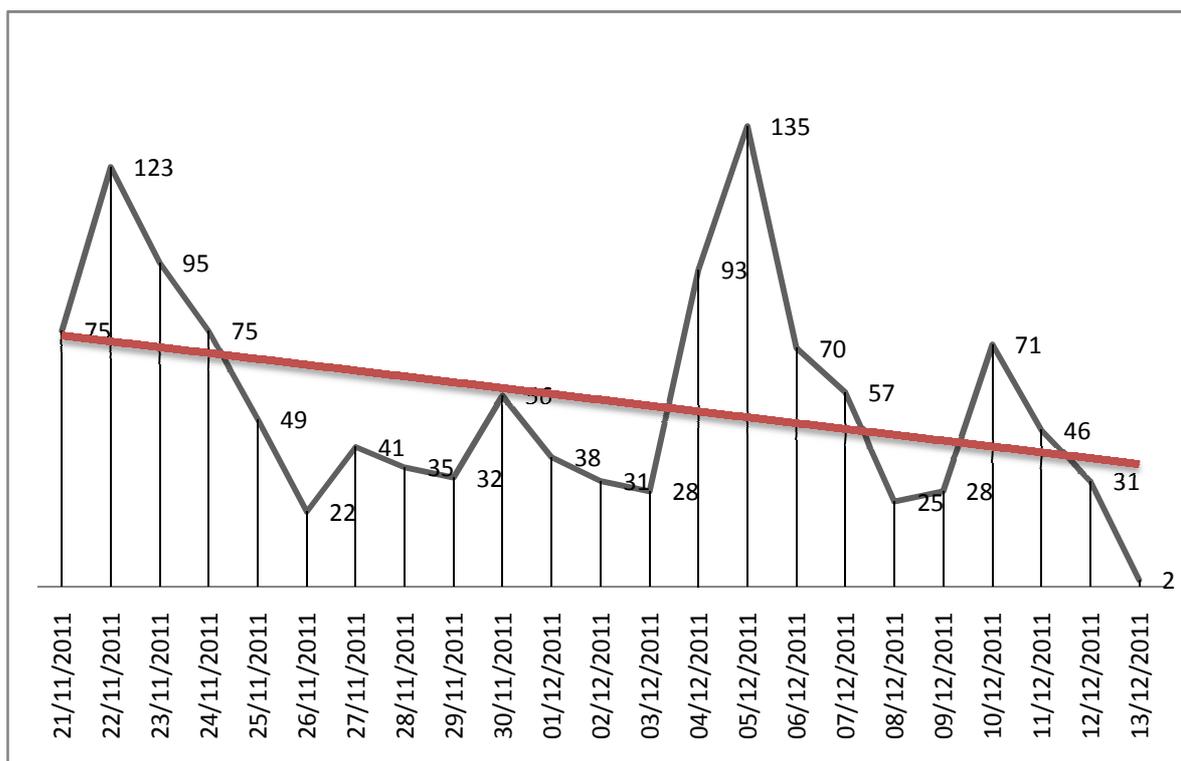


Figura 31: Postagens no OPD 2011

Fonte: Elaborado pelo autor

Logo no começo do processo, um pico com 123 postagens. O número vai arrefecendo ao longo da primeira semana, com oscilações positivas e negativas, e tem um novo salto, dessa vez o maior de todo o processo, com 135 postagens na segunda semana. Em seguida, temos um novo arrefecimento até que, nos últimos dias, se tem um salto de 71 postagens. Em um primeiro olhar, os números das postagens podem sugerir uma baixa participação. No entanto, ao analisar a literatura sobre o tema e pesquisas similares, percebe-se que, na verdade, os resultados estão alinhados e os índices podem ser considerados significativos se “considerarmos o fato de a ferramenta digital dispor as mensagens em um bloco sem qualquer tipo de organização e sem prover qualquer forma de se responder diretamente a outra pessoa”, como ressaltam Maia e Marques (2010, p.472). As citadas mensagens serviram de base para análise do caso do OPD de BH.

## 5.1 O OP Digital em suas três edições

Para termos um mapeamento das discussões que ocorreram nas três edições do OPD, realizamos uma leitura das postagens<sup>65</sup> e a criação de códigos, com o apoio do software Atlas.TI 6.0, a partir dos dados (*bottom-up, grounded*). Os códigos foram criados para operacionalizar as análises nesta pesquisa. As postagens foram agrupadas de acordo com seu significado e este, por sua vez, foi codificado para que possibilitasse a correlação e a associação entre os sentidos das manifestações dos cidadãos<sup>66</sup>. Todas as postagens foram lidas, porém somente aquelas com maior destaque dentro de seu grupo de codificação, ou seja, as mais contundentes, é que foram transcritas para o texto da tese. Cabe lembrar que as postagens foram transcritas sem qualquer ajuste em termos ortográficos ou gramaticais. Tal decisão, de transcrição *ipsis litteris* se justifica pelo respeito aos cidadãos que as postaram, ainda que, com falhas gramaticais ou de concordância.

Tal mapeamento é necessário para que se perceba a evolução da dinâmica do OPD ao longo das diferentes edições. Uma vez apreendida a dinâmica do OPD, é possível realizar análises mais contextualizadas sobre o projeto político e, mesmo, entender com mais propriedade as influências do desenho institucional no processo participativo, compreendendo, desse modo, as contribuições dessa experiência para o fortalecimento do modelo de democracia participativa.

---

<sup>65</sup> Foram analisadas 29 postagens no Fórum do OPD 2006 – únicas informações que ainda estavam disponíveis, através de um site Archive Web. No OPD 2008, 1036 postagens na ferramenta de recados do site. E 1258 postagens na ferramenta de recados do site da edição OPD 2011.

<sup>66</sup> Para mais detalhes consultar o apêndice 1, no qual todos os códigos criados estão relacionados.

No caso da edição 2006, a análise dos diferentes códigos revelou a seguinte rede relacional:

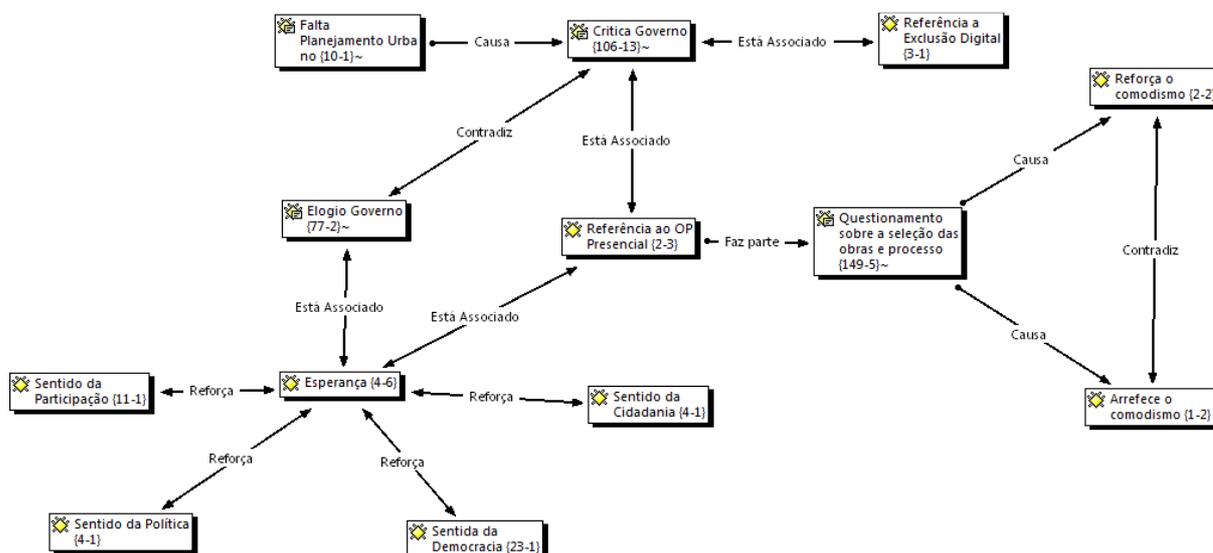


Figura 32: Codificação OPD 2006

Fonte: Elaborado pelo autor

Diversas foram as postagens elogiosas ao governo, como no exemplo abaixo:

*Gostei muito da ideia do Prefeito de Belo Horizonte. Gostaria de parabeniza-lo pelo maravilhoso trabalho e dizer que fico orgulhosa quando vejo os avanços da cidade. Parabéns que Deus continue te iluminando para que voce possa ajudar a todos e melhorar ainda mais a nossa cidade. São políticos como Voce que nosso BRASIL precisa. (Postagem nº 143, OPD 2006)*

Este tipo de manifestação conviveu lado a lado com algumas críticas, em menor número, sobre o OPD e o governo.

*Meu nome é Leonardo Moreli, sou ambientalista e atualmente moro na cidade de Itu-SP. Por aqui entramos numa luta muito dura contra a corrupção na Prefeitura, desde que descobrimos as maracutaias do atual prefeito (eleito pelo PV com nosso apoio), a partir da luta contra a privatização da água. (Postagem nº 085, OPD 2006)*

É interessante notar que, a palavra “corrupção” surge apenas no OPD 2006. Provavelmente os filtros/moderação, aplicados nas demais edições, evitaram este tipo de palavra e mesmo ataques e palavras de baixo calão no debate.

As críticas ao governo estavam associadas a alguns problemas e reclamações sobre infraestrutura urbana e também sobre a questão da exclusão digital. Abaixo, vemos dois exemplos de postagens sobre reclamações de infraestrutura e da exclusão digital, respectivamente.

*COMCORDO PENA QUE NEM TODOS TEM ACESSO A INTERNET PARA PODEREM AJUDAR TAMBEM A DESCUTIR O QUE SERIA MELHOR PARA CADA REGIONAL (Postagem nº 017, OPD 2006)*

*[...] moro no jd.leblon e faco aqui um pedido para que olhem a segunda pavimentacao da av.central depois da igrejinha, rua inglaterra, av.bernado silvestre, rua coronel antonio lopes coelho em toda sua extensao,av. joao samaha,av.erico verissimo,todas essas ruas estao horriveis.por q bh tem o asfalto pior do brasil, poxa 3 capital e uma vergonha. vamos para a 2 pavimentacao em todos os bairros, primeira pav.ja tem mais de 30 anos (Postagem nº 042, OPD 2006).*

Vale salientar que, no debate da edição 2006, a questão da exclusão digital apareceu com mais destaque do que nas demais edições. Outro elemento, que emergiu com muita força no debate de 2006, foi o que classificamos com o código “Esperança”. Trata-se de um conjunto de manifestações, por meio das quais os cidadãos demonstravam crença no poder transformador do OP Digital. Ao mesmo tempo, esse tipo de manifestação reforçou os sentidos com que a democracia, a participação, a cidadania e a política foram traduzidas nas postagens.

As manifestações codificadas como “Esperança” faziam referência, em alguns casos, a experiências de movimentos sociais, em uma clara alusão a um novo mundo que estaria nascendo:

*Quem convive com movimentos sociais como o da ASMARE percebe na pele que **esta nova cultura, redentora, está sim nascendo, surgindo e se sedimentando** (Postagem nº 104, OPD 2006, grifos adicionados).*

*Tenho recebido e-mails de diversos contatos meus na Europa interessados no que está acontecendo aqui em BH! **Eles têm uma grande esperança em uma "nova forma de democracia que está surgindo no Brasil"** (Postagem nº 114, OPD 2006, grifos adicionados)*

Juntamente com um esperançoso desejo de uma nova forma de democracia, o OPD em sua primeira edição despertou um sentimento de orgulho, como se observa a seguir:

*Cidadãos Belo Horizontinos e autoridades municipais, é hora de vestirmos a camisa do OP digital, melhorá-lo continuamente, para que seja a marca e a contribuição de BH para este novo mundo, mais justo e solidário, que todos sonhamos e que está surgindo, em seu tempo, mais devagar do que gostaríamos, mas que, sim, está surgindo. (Postagem nº 116, OPD 2006)*

E um desejo de ampliação do alcance desta iniciativa:

*Espero que o orçamento participativo se amplie e cresça dentro do orçamento total da PBH. (Postagem nº 208, OPD 2006)*

O código “Esperança” das manifestações registradas na primeira edição do OPD mostrou-se determinante para o engendramento do Sentido da Democracia, da Participação, da Cidadania e da Política. Nota-se que, em algumas manifestações, existe uma referência ao OP Regional. Identificamos dois tipos de referência: um (a) reforçando a oportunidade oferecida pelo OP Digital:

*Parabéns a esta iniciativa, ficou muito mais fácil votar, **nunca tive a oportunidade de votar em OP achei bastante interessante**, passei para todos meus contatos o site para que todos votem, será ótimo se todos puderem votar assim teremos mais obras aprovadas pelos moradores de seus respectivos bairros. (Postagem nº 026, OPD 2006, grifos adicionados)*

E outro (b), demonstrando preocupação com uma possível concorrência entre as modalidades presencial e digital:

*[...]Espero que essa iniciativa não venha, no futuro, **substituir o OP presencial**, pois somente o presencial permite que as pessoas possam*

*visitar as obras e conhecer as suas mazelas (Postagem nº 215, OPD 2006, grifos adicionados)*

Para Boaventura de Sousa Santos (2002), trata-se de pensar em custos de participação diferenciados. Segundo o autor, se imaginarmos uma ampliação da participação em uma experiência de OP, teremos vários grupos sociais diferentes se mobilizando por objetivos diferentes. Desse modo, teríamos um dilema, pois só seria possível ampliar a participação até certo limite, dado que os objetivos competitivos seriam mais numerosos (SANTOS, 2002, p.550).

Usando o pressuposto de que mais participação é sempre melhor que menos participação (SANTOS, 2002), o uso combinado de diferentes modalidades de participação, com diferentes custos, surge como um caminho para ampliação da participação em experiências como o OPD combinado com o OP Presencial. Nesse sentido, a manifestação da postagem 026, anteriormente descrita, reforça o argumento de Santos (2002) de que novos públicos podem ser incorporados quando novos custos são testados no processo participativo. O cidadão, ao afirmar que *“nunca tive a oportunidade de votar em OP achei bastante interessante”* (Postagem nº 026, OPD 2006), não deixa claro o motivo da não participação.

Enquanto o OP Regional, demanda aproximadamente 8 meses de debates, deslocamentos físicos para assembleias, votações, eleições de representantes, etc. O OP Digital mostra-se muito mais prático e com uma necessidade de investimento pessoal (tempo, disponibilidade para debater, etc) muito menor.

Contudo, a postagem 215, lança reflexões muito provocativas: *“como que pessoas que não se dignam nem a sair de casa para conhecer o bairro vão ter discernimento para votar? Principalmente em obras dos outros bairros.”* (Postagem nº 215, OPD 2006). De fato, pensar a participação neste contexto, somente faz

sentido, de maneira combinada com outra modalidade democrática mais intensa (SANTOS, 2002).

A referência ao OP Regional relaciona-se com outro tipo de manifestação identificado: O Questionamento quanto ao processo de seleção das obras que compuseram o rol de opção do OP Digital.

*[...] Só queria registrar que o orçamento participativo digital tem algumas falhas, claro é a primeira vez que acontece. Por exemplo **quem propõe as obras para a votação? Não foi a população que definiu, como é feito no op tradicional. Penso que se a população pudesse sugerir obras para a votação, o processo seria mais democrático.** (Postagem n° 259, OPD 2006, grifos adicionados)*

Tais questionamentos encontram eco na idéia de que existe um risco de arrefecimento da participação presencial e reforço do que os manifestantes chamaram de comodismo:

*Meu nome é Elizabeth, sou lider comunitária e fui delegada no OP presencial. Acho válida a iniciativa da administração municipal na implantação do OP digital, **já que a maioria da população ou não tem tempo, ou é comodista ou apenas não se interessa.** É uma pena, porque somente no OP presencial se tem a chance de conhecer melhor o processo e verificar os vários problemas que a sistemática **impõe aos delegados, pessoas abnegadas que não se limitam a ficar em casa votando pela internet.** (Postagem n.º 215, OPD 2006, grifos adicionados)*

Ao mesmo tempo, algumas postagens reconhecem o mérito de inserção de novos atores no processo de deliberação do OPD:

*A iniciativa pioneira do Orçamento participativo é fascinante. É preciso lembrar que, se por um lado para muita gente não tem acesso à internet para poder votar, **o OP tem aumentado a participação popular entre aqueles que nunca saíram de suas casas para participar das reuniões das regionais por puro comodismo/falta de tempo/outros motivos.** Além disso, a prefeitura está disponibilizando postos de votação em locais públicos, como o mercado central. Ou seja, o boca-a-boca permite que quem não tenha internet em casa possa participar ainda de alguma forma (Postagem n° 245, OPD 2006, grifos adicionados)*

Podemos delinear, a partir desse painel que emergiu da análise das postagens no site do OPD 2006, um cenário em que os cidadãos depositavam esperanças e credibilidade no processo. Houve uma substituição das reuniões presenciais, o que significa uma intermediação que não exige contato direto entre os munícipes e diminui custos de participação (PEIXOTO, 2009).

Foi evidente, nas postagens no site do OPD 2006, o sentimento de empoderamento (o cidadão percebe que sua participação faz a diferença), que faz vislumbrar a ampliação dessa participação para outros níveis. Abaixo algumas postagens que reforçam esta idéia:

*Excelente essa idéia de OP digital! **Acredito que com isto teremos uma maior participação da população**, pois permite que todos tenham acesso aos projetos em votação. O site está muito fácil de utilizar! Parabéns!! **Aguardo ansiosamente pelo OP 2008!! Gostaria que os governos federal e estadual adotassem esta idéia! Seria ótimo para todos!!** (Postagem nº 179, OPD 2006, grifos adicionados)*

*Não poderia deixar de também deixar meus parabéns à equipe da Prefeitura de Belo Horizonte que teve a idéia do OP Digital, a amadureceu e a implantou, o que certamente não foi muito fácil ! **Isto nos dá orgulho de morar em Belo Horizonte ! Gostaria de ver esta idéia informada a todo o Brasil e, quem sabe, implantada no maior número possível de cidades.** (Postagem nº 224, OPD 2006, grifos adicionados)*

*Divido meu tempo entre a cidade de Natal/RN e BH. [...]. Enquanto Natal não tem até hoje nem 30% de saneamento básico (e olha que dinheiro para resolver isso a cidade tem), a população de BH pode escolher como empregar o orçamento. **Muitos belorizontinos ainda não perceberam que estão bem. E estão livres porque têm voz. Aqui, podemos ser ouvidos.** (Postagem nº 251, OPD 2006, grifos adicionados)*

O OP digital de 2008 mudou radicalmente sua proposta em comparação com a edição de 2006. Ao invés de uma obra por regional, foram colocadas para eleição cinco grandes obras para o sistema viário da cidade de BH. A mudança permitiu o uso do telefone, um número 0800, como canal de votação.

As discagens foram gratuitas (0800 723 2201) e sem nenhuma restrição referente ao tipo de aparelho que originava a ligação, mas sim quanto ao

local de origem da ligação apenas as provenientes de localidades com código telefônico 031. (BELO HORIZONTE, 2008, p.7)

Ao se analisar as postagens dos cidadãos na ferramenta de recados do site, a partir de um processo de codificação a partir dos dados (*bottom-up, grounded*), obteve-se a seguinte rede relacional de códigos.

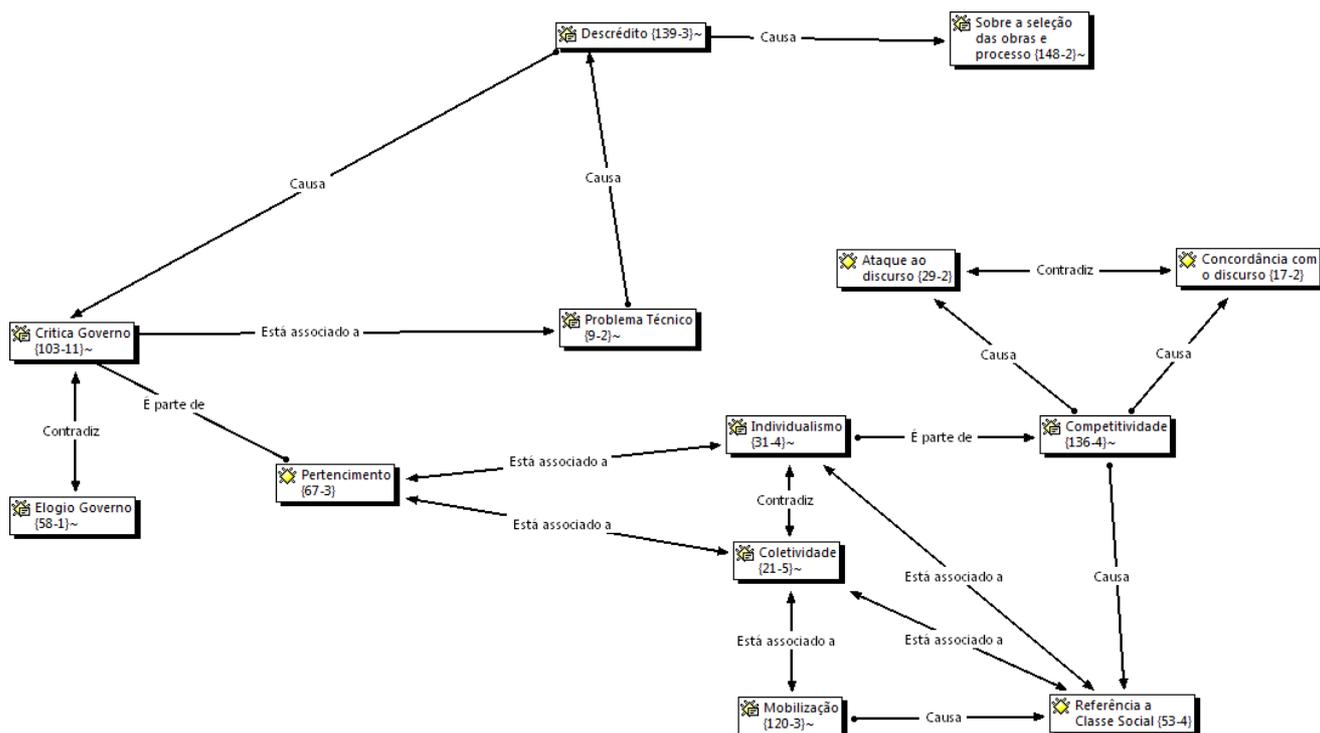


Figura 33: Codificação OPD 2008

Fonte: Elaborado pelo autor

Várias manifestações questionavam a seleção das obras e mesmo o processo do OPD. Foram identificadas postagens, questionando desde pontos operacionais até o prazo de votação:

*Eu acho que o OP Digital deveria ser prolongado por mais uns 15 dias, pois nem toda a população está ciente. Grato Tiago (Postagem nº 0136, OPD 2008)*

E, até o processo em si:

*Acho que a votação não deveria ser para a construção de somente uma obra. Devíamos estar votando qual a obra vai sair primeiro . BH esta precisando urgente de todas estas obras (Postagem nº 0242, OPD 2008)*

Muitas pessoas postavam sugestões na ânsia de serem ouvidas pela prefeitura, o que não ocorria dada a natureza “monológica” da ferramenta de recados. O objetivo era disponibilizar um canal de expressão, mas o *feedback* da PBH não era garantido, aliás, não existia a possibilidade de um diálogo, como em um *blog*, mas simplesmente de postagem de mensagens:

*DEVERIA HAVER SEGUNDO TURNO SE NÃO FOSSE CONQUISTADO MAIORIA ABSOLUTA (Postagem nº 0617, OPD 2008)*

Houve uma manifestação relacionada com um tipo de descrédito do OPD. O cidadão questiona a inserção de uma obra no rol de opções e faz uma relação com o OPD 2006 e também com uma promessa política:

*A obra 1 é uma necessidade e promessa a anos. Esta obra participou do OP digital 2007 e ficou em 2º lugar. Este ano pelo complexidade das obras concorrentes, também não será escolhida. Na proposta do "corta caminho" da prefeitura esta obra foi definida como uma das prioritárias (via710). Então por que está participando do OP digital 2008? (Postagem nº 0272, OPD 2008)*

O volume de críticas ao governo aumentou em comparação com a edição 2006. Muitas postagens traziam críticas à prefeitura ou diretamente ao prefeito, Márcio Lacerda. Outras faziam referência à aplicação dos recursos públicos:

*[...] A praça S. Vicente, nos horarios de pico forma um grande GARGALO que castiga de forma CRUEL quem passa pelo trecho. **Tem dó de nos Pref. Marcio Lacerda.** (Postagem nº 0595, OPD 2008, grifos adicionados)*

*o prefeito de bh deveria gasta dinho onde precisa de verdade, eu acho que a praça sao vicente neste momento precisa mais o transito muito extenso terrivel..... (Postagem nº 0380, OPD 2008)*

Ao mesmo tempo, vários elogios foram tecidos. Pela natureza das postagens fica clara uma “transferência de crédito político” do, então, prefeito Fernando Pimentel (em final de mandato) para Márcio Lacerda (candidato apoiado por Pimentel). Algumas postagens faziam menção direta ao prefeito Pimentel:

*ESTA OBRA É DE MUITÍSSIMA IMPORTÂNCIA PARA MILHARES DE MORADORES DE VÁRIOS BAIRROS. BH NUNCA TEVE UM PREFEITO COMO PIMENTEL, PARABÉNS PREFEITO. (Postagem nº 0031, OPD 2008)*

Outras deixavam evidente sua preferência eleitoral:

*Esta obra valorizará sobremaneira a região, valorizando também, nós, moradores dos bairros envolvidos, acesso ao mineirão, zoológico, ceasa, etc. **Parabens ao Pimentel por idealizá-la e ao Marcio, que com certeza, a realizará.**[...] (Postagem nº 0074, OPD 2008, grifos adicionados)*

*È de obras como esta que a nossa BH esta precisando. **Não foi a toa que votei em Márcio Lacerda, Parabéns Pimentel.** (Postagem nº 0055, OPD 2008, grifos adicionados)*

*Esta obra está no programa de governo do Marcio Lacerda. **Dá pra fazer! Ele sabe como fazer! Dinheiro tem!** (Postagem nº 0732, OPD 2008)*

Um aspecto que chamou a atenção no debate do OPD 2008 foi codificado como “Pertencimento”. Por conta de uma obra ser interpretada como benéfica para o município de Nova Lima, na região metropolitana de BH, houve várias manifestações contra ela. Algumas pessoas defendiam que Nova Lima deveria contribuir de algum modo com a obra. Outros realizavam ataques, mais diretos, criticando o “crescimento desordenado” da cidade vizinha:

*Essa obra está no limite de BH com Nova Lima e beneficiaria em igualdade de condições, às duas cidades. **Acho que a PBH não deve bancar essa obra sozinha. Deve dividi-la com a Prefeitura de Nova Lima. Devemos votar na Obra 5.**” (Postagem nº 087, OPD 2008, grifos adicionados)*

*Essa é uma obra que beneficia mais Nova Lima que BH. Se NL permite a ocupação desordenada que gerou o aumento de tráfego na região, não é justo que BH arque com os custos desse acesso. Além disso, tal obra é indiferente para quem usa o transporte coletivo. As intervenções nas outras regionais, em especial Pampulha e Noroeste apresentam maior público a ser favorecido. (Postagem nº 0254, OPD 2008, grifos adicionados)*

Tal situação gerou um debate. Um grupo criticando a obra nº 1, que beneficiaria a cidade de Nova Lima, outro defendendo tal situação e, ainda, um terceiro grupo reclamando, pois não eram eleitores de BH e, como tal, não poderiam votar no OPD. Exemplificamos a seguir duas postagens, nas quais se defende a obra 1 e, em seguida, uma postagem de um cidadão que não era eleitor de BH que reivindicava o direito de voto no OPD:

*Àqueles que afirmam que esta obra só beneficiará Nova Lima só tenho a dizer que não conhecem a realidade da região que separa os dois municípios. A verdade é que diversos moradores da região trabalham em BH e alguns de BH trabalham em Nova Lima. Assim, se a obra tem por objetivo beneficiar a população de BH, que atualmente é muito prejudicada pelos constantes engarrafamentos na região [...] (Postagem nº 0400, OPD 2008)*

*Essa obra é essencial para a vida de todos que moram e trabalham em torno da região. Vale lembrar que a discussão sobrepõe o domínio territorial: se é Nova Lima ou BH. É uma região de interesse geral onde temos a localização de um centro comercial enorme sem contar faculdades, hospitais. Temos ganhar essa obra! (Postagem nº 0385, OPD 2008)*

*Fiquei triste por não poder votar devido a não ser eleitor em BH, fato que acho irrelevante pois como eu várias pessoas por razões diversas vivem em BH e não são daqui. Fora isto, sou mineiro e me acho no direito e dever de opinar sobre o futuro de nossa capital. (Postagem nº 0057, OPD 2008)*

A competitividade nesta edição se mostrou muito acirrada. Várias foram as manifestações que possuíam características classificadas com o código de “Individualismo”:

*[...] Cada um defende a obra que achar melhor, apenas isso. Minha família e eu votamos na obra 5. Moramos na região noroeste, conhecemos os problemas dessa região, passamos por esse trajeto todos os dias. **Se temos a oportunidade de melhor pra nós, é claro que vamos fazer de tudo para que consigamos.** (Postagem nº 0017, OPD 2008, grifos adicionados)*

***Cada um de nós levará em conta o problema com o qual se depara diariamente.** Não havendo obra mais ou menos importante, votemos naquela que trará benefício direto para quem está mais perto ou é mais vítima do mesmo problema: - O trânsito. (Postagem nº 0276, OPD 2008, grifos adicionados)*

Acirrou-se uma grande competitividade entre os cidadãos no processo de votação. Principalmente em torno das obras nº 5 (Praça São Vicente com anel rodoviário) e nº 4 (Portal Sul/Belvedere). No debate, a primeira ganhou status de obra “popular”, enquanto a segunda passou a ser vista com obra da “elite”, além de ser relacionada como beneficiária do município de Nova Lima. A obra nº 4 liderava a votação, mas, uma grande mobilização em torno da obra nº 5, conduziu uma virada na votação e consolidou a Praça São Vicente com anel rodoviário, como vencedora. A competitividade pode ser retratada por postagens como:

***AS PESSOAS DEVEM TIRAR DA CABEÇA QUE OBRAS DA ZONA SUL BENEFICIAM QUEM TEM PODER AQUISITO MAIOR. ISSO É PRECONCEITO! ESSA MELHORIA DE TRANSITO DEVE SER EFETUADA POIS TEM GENTE DE BHTE QUE TRABALHA OU ESTUDA EM NOVA LIMA E VICE VERSA. O QUE IMPORTA É QUE DEVEMOS DAR SOLUÇÃO AO TRÂNSITO NESTA REGIÃO, QUE JÁ ESTÁ PRECISANDO DESTA MELHORIA DEMAIS, POIS ESTÁ INSUPORTÁVEL. BELVEDERE É BELO HORIZONTE TAMBÉM.** (Postagem nº 0510, OPD 2008, grifos adicionados)*

*Pessoal, Vamos manter o envolvimento de outras pessoas na votação da obra 5, para que tenham uma ideia 8 familiares do novo sao lucas votarem na obra daqui, **de grao em grao a galinha vai encher o papo....** VOTE OBRA 5.(Postagem n.º 0071, OPD 2008, grifos adicionados)*

***A OBRA QUE NO MOMENTO ESTA EM PRIMEIRO LUGAR ATENDE SIM O APELO DA POPULAÇÃO, MAIS DA POPULAÇÃO RICA E ABASTARDA DE BH. AS OUTRAS OBRAS SAO DE UMA IMPORTANCIA MAIOR PARA A POPULAÇÃO DE CLASSE MEDIA BAIXA DA CAPITAL, POIS OS RICOS DA ZONA SUL, PODEM ATE COMPRAR HELICOPTEROS PARA SE LOCOMOVER NA CAPITAL, MAIS COMO QUE PARECE SER O ERRADO, CERTO, E O CERTO, ERRADO, OS***

*RICOS QUE TEM ACESSO MAIOR A INTERNET (Postagem nº 0563, OPD 2008, grifos adicionados)*

Em pouco tempo o debate começou a fazer referência a classes sociais, protagonizando, em alguns momentos, uma disputa entre ricos e pobres:

*[...] Não sou um dos "abastados" citados nos inúmeros comentários aqui, mas moro no Jambreiro e trabalho no Padre Eustáquio. (Postagem n.º 0004, OPD 2008)*

*Realmente. **E a velha diferença entre região rica e pobre. TODOS AVISARAM QUE A OBRA 4 VAI SAIR DE TODO JEITO, A CAMARA JA APROVOU A OBRA. PORTANTO É MAIS RECIONAL (SEM CONTAR OS OUTROS FATORES) VOTAR NA OBRA Nº 5, PORQUE ASSIM TODA A CIDADE GANHA, PQ SAEM ASSIM AS 2 OBRAS É QUESTÃO DE LÓGICA.** (Postagem nº 0210, OPD 2008, grifos adicionados)*

*[...] **vamos votar em uma obra para o povo que precisa**, vejam que a obra está ganhando é a do Belvedere, vocês acham que eles mais do que nós!!!! (Postagem nº 0293, OPD 2008, grifos adicionados)*

*Todos têm o direito de batalhar para que a sua obra seja a escolhida, portanto pessoal, vamos subir o nível da discussão e fazer comentários realmente relevantes. **Basta dessa guerrinha entre ricos e pobres.** A questão não é essa e sim qual a obra que favorecerá um número maior de cidadãos. (Postagem nº 0378, OPD 2008, grifos adicionados)*

O debate começa a reverberar o que estava ocorrendo no mundo presencial: mobilizações, panfletagem e organização de pessoas em torno da votação.

*Queridos amigos (**POVO**) hoje minha companheira que trabalha no Hospital Villa da Serra foi abordada por duas **pessoas bem vestidas distribuindo panfletos sobre o ORÇAMENTO PARTICIPATIVO e pedindo para votar na OBRA 4.** Estas pessoas ofenderam minha mulher quando ela disse que era da periferia e que já havia votado na obra de numero 5. Pergunto a vocês: Será que estas (pessoas) gente de terno e gravata vai... (Postagem nº 0042, OPD 2008, grifos adicionados)*

*Pessoal...Pessoal... **o povo da ZONA SUL vai fazer mutirão nestes dias 06/ 07 e 08/12 para tentar superar a massa.** Pessoal vamos nos unir mais ainda para dobrar a votação e mostrar a falta de humildade e reconhecimento de uma região abastarda de lazer, diversão e ótimas infra-estruturas que visão a comodidade e não o simples e necessário que tanto almejamos. Ser justos e olhar para os necessitados (Postagem nº 0045, OPD 2008, grifos adicionados)*

*CADÊ as lideranças dos bairros da Noroeste??? CADÊ as associações??? CADÊ a mobilização da vizinhança, do seu amigo, do seu parente???*

*CADÊ a sociedade civil organizada, as Paróquias, os estudantes? Só MOBILIZANDO DE VERDADE a gente poderá tornar possível essa obra que é a mais importante desse OP! (Postagem nº 0356, OPD 2008)*

Como foi dito, a obra nº 5 reverteu o placar negativo e venceu a disputa, por conta de uma grande mobilização popular e também de um canal de votação preponderante: o telefone. A tabela abaixo detalha o quantitativo de votos que cada obra recebeu nos dois canais (internet e telefone):

Obras	Internet	Telefone	Total
Av. José Cândido Silveira / Av. Andradas	10.442	1.298	11.740
Av. Pedro I com Av. Portugal	17.383	1.999	19.382
Av. Tereza Cristina com Anel Rodoviário	9.570	954	10.524
Portal Sul / Belvedere	33.008	927	33.935
<b>Praça São Vicente com Anel Rodoviário</b>	<b>42.434</b>	<b>6.305</b>	<b>48.739</b>

Tabela 13: Votação OPD 2008

Fonte: Site OPD 2008

Nota-se que o uso do telefone oportunizou a um grupo de pessoas com acesso restrito à internet, a participação massiva no processo (mais do que a soma de todos os votos, nesta modalidade, nas outras obras). No debate online, a questão do acesso à internet foi associada à região e à renda, fazendo com que pessoas identificassem os beneficiários diretos da obra nº 4 como possuidores de melhor acesso à rede:

*Galera, vamos retomar a vantagem da OBRA 4. Absurdo justamente a região melhor favorecida em acesso à internet não conseguir se mobilizar a contento... Lamentável. (Postagem nº 0038, OPD 2008)*

*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 (Postagem nº 0429, OPD 2008)*

*O OP é extremamente necessário. Faço, entretanto, uma observação: a maioria esmagadora dos eleitores são aqueles que possuem acesso à internet. Sendo assim, é bem provável que ganhe sempre áreas da zona sul, enquanto os moradores de bairros mais pobres e distantes da região central continuem a enfrentar horas de trânsito caótico dentro de um ônibus lotado pra chegarem em suas casas (Postagem nº 0463, OPD 2008)*

*Como sempre acontece a região mais favorecida se beneficia em detrimento as mais necessitadas. O acesso a internet e as informações como são maiores nestas regiões mais ricas possibilitam maior acesso e em decorrência disso maior votação. Espero que o OP atinja também as áreas onde realmente se necessita urgentemente de obras, como é o caso do cruzamento do Anel Rodoviário com Av. Tereza Cristina (Postagem nº 0548, OPD 2008)*

*Temos que incentivar todos a votarem nesta obra, já que os moradores da zona sul têm mais acesso à internet e informação!!!! Temos de virar esta votação para a Região Noroeste ser também beneficiada!!! (Postagem nº 0867, OPD 2008)*

No final, a obra nº 5 venceu, com grande mobilização popular, mas não foi implementada até a presente data. Segundo a prefeitura, a obra foi incorporada a um projeto do Governo Federal. A obra que ficou em segundo lugar (obra 4) já foi implementada e está concluída. A PBH informa que a obra nº 4 não foi realizada com recursos do OPD 2008, conforme nota divulgada<sup>67</sup>.

Obra vencedora "Praça São Vicente" foi incorporada ao Projeto de Revitalização do Anel Rodoviário após a votação, e será realizado pelo Governo Federal. A Prefeitura de Belo Horizonte esclarece que não investiu nenhum recurso na obra do Portal Sul/Belvedere que concorreu no OP Digital 2008. A obra que está sendo realizado neste é de responsabilidade da Empresa Leroy Merlin, de acordo com a contra partida definida pelo Licenciamento Ambiental.

O fato da obra vencedora não ter sido realizada no OPD 2008, deu o tom do debate na edição de 2011, quando o modelo de obras por regional foi retomado. O governo municipal sofreu várias críticas e muitas manifestações de descrédito ocorreram no OPD 2011.

---

<sup>67</sup> Ver mais em <http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico-op2008-obrav.php>

A figura abaixo traz um mapeamento do debate com as mensagens postadas no site do OPD 2011:

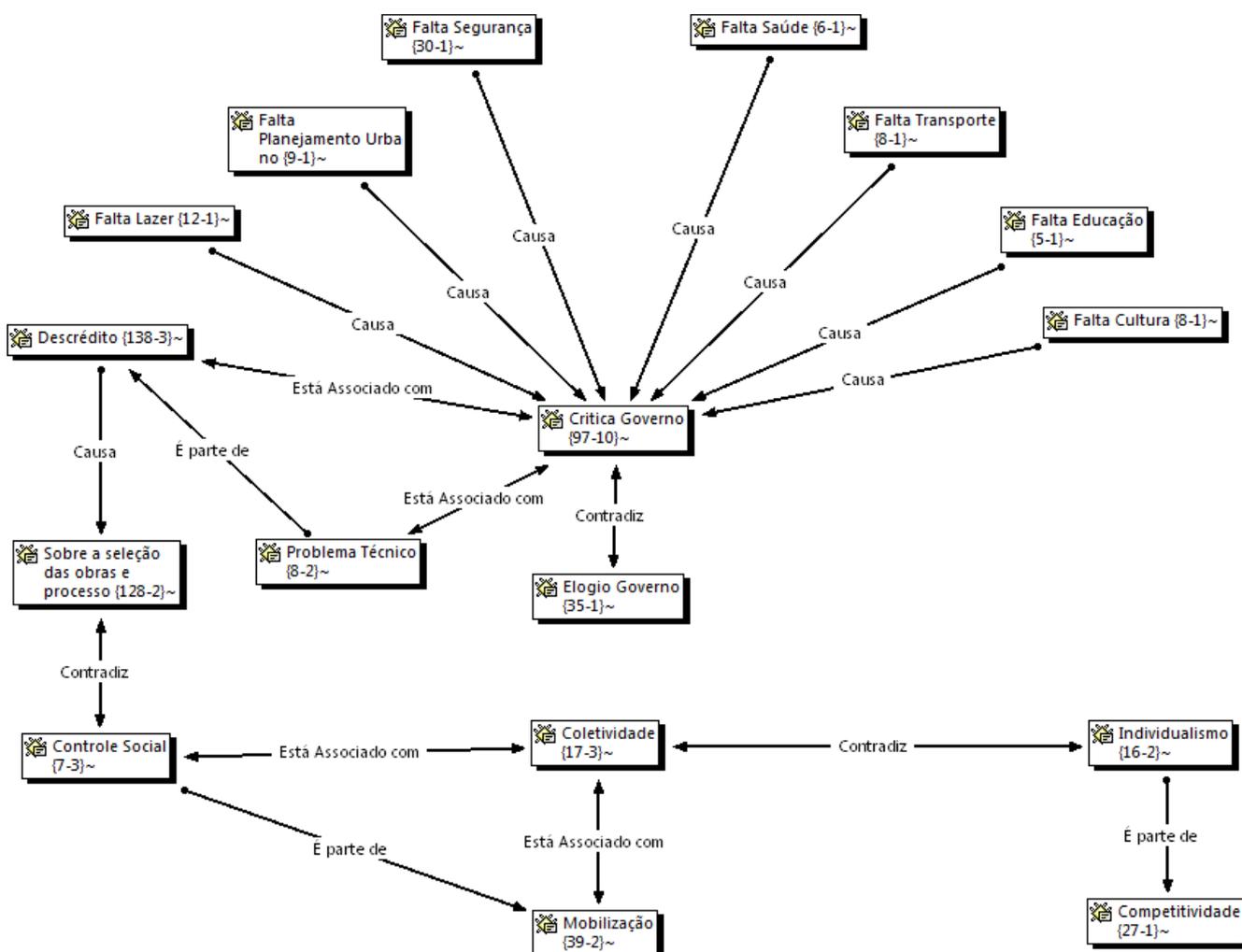


Tabela 14: Codificação OPD 2011  
Fonte: Elaborado pelo autor

Muitas foram as manifestações codificadas como “falta” de algo. Muitas pessoas reclamavam de falta de cultura, de educação, de transporte, de saúde, de segurança, de planejamento urbano e de lazer. Seguem alguns exemplos destas postagens:

*A região de Venda Nova é muito carente de um espaço cultural p/ exposições, museus, praças esportivas, etc...(Postagem nº 0072, OPD 2011)*

*Cultura é civilização, quem sabe este espaço possa atender crianças e jovens que gritam por socorro ao não terem o que fazer e encontram a rua como única forma de aprendizado, já que nas escolas pouco se aprende com referência ao respeito, a dignidade e a descoberta de talentos. (Postagem nº 0290, OPD 2011)*

*Esta faltando o saneamento básico na região entre os bairros, havaí, marajó, estoril, buritis. A prefeitura deverá fazer a ponte sobre o córrego cercadinho e também a canalização do rio poluído a céu aberto. É uma vergonha a mais de 20 anos estão prometendo a canalização deste rio e até hoje só fizeram um pedaço dentro do bairro buritis. O bairro Havaí não cresce porque ninguém quer investir num bairro que tem um córrego a céu aberto.[...] (Postagem nº 0435, OPD 2011)*

O governo municipal acabou sendo alvo de muitas críticas, em alguns casos, associadas à eleição de Márcio Lacerda, sugerindo que, diferente da edição 2006 que arregimentou votos para o candidato do governo, desta vez ocorreu o oposto:

*[...] ... Eu não voto mais no Lacerda! (Postagem nº 0435, OPD 2011)*

*.... nazare e tem mais de 12 mil moradores cade nossas obras prefeitura ?tambem somos cidadaos de bh prefeito marcio lacerda. (Postagem nº 0028, OPD 2011)*

*“So vejo obras de recapeamento de asfalto. A Prefeitura acredita que é somente isso que o Barreiro precisa? Para as pessoas que estão votando, pensem na saude, na segurança, educação e nas necessidades de locomoção antes de votarem em simples recapeamento de asfalto. **Para o Prefeito: Isso não é lucro. É migalha que vocês estão oferecendo para a população. Nessa hora me pergunto: para onde vão os milhões que pagamos em impostos?**” (Postagem nº 1145, OPD 2011, grifos adicionados)*

Em outros casos, as críticas se dirigiam ao processo, questionando o rol de obras disponíveis para votação:

*É uma vergonha apresentar esse nível de obras para população votar. Só tem projetos de maquiagem, nenhum realmente expressivo que vá trazer benefícios reais a nenhuma região. (Postagem nº 0373, OPD 2011)*

*Antes de votarmos é importante que esqueçamos os limites territoriais e pensemos no bem comum. **O OP desse ano está sendo materializado pela insignificância das obras propostas**, além de transferir para este obras que já deveriam ter orçamento previsto como as relacionadas a segurança e saneamento. Com isso o OP perde no quesito cidadania e passa a ser um facilitador do trabalho da prefeitura. Quanto a revitalização dos Parques da Av. José Cândido, me desculpem, mas há outros parques e praças que carecem de um mínimo de atenção em toda a cidade e estão*

*abandonados, sem uma árvorezinha sequer. Pior e aberração maior que a proposição dessa obra, só a revitalização da Savassi. (Postagem nº 0187, OPD 2011, grifos adicionados)*

*Acho que essas obras eleitas para pleitearem sua realização, **não condizem com as reais necessidades da população de Belo Horizonte**. Há problemas muito mais relevantes a serem tratados, não acho que nenhuma das obras está coerente com as necessidades da cidade. (Postagem nº 0133, OPD 2011, grifos adicionados)*

***Penso que é uma vergonha**, colocar tais obras em votação, uma vez que é de responsabilidade da prefeitura, com o pretexto de se estar fazendo uma gestão democrática; democratizando as verbas públicas. (Postagem nº 0106, OPD 2011, grifos adicionados)*

***A população deveria ser escutada antes para ver a necessidade, depois a votação para as obras.** Não votar para essas obras que são apenas para mostrar que algo está sendo feito. Isso é assim porque aceitamos tudo da forma que está, o transporte, a saúde, o trânsito, o lazer, o saneamento, a educação Nada funciona. É hora de mudar, o poder É do Povo o poder está em NÓS. (Postagem nº 0058, OPD 2011, grifos adicionados)*

***A PBH deveria se preocupar mais c/ obras que realmente vão melhorar a situação da população**, pois fazer asfalto já é obrigação da PBH, pois os IPVA são verbas destinadas p/ isto. Gostaria que a PBH investisse no futuro das crianças, por exemplo: implantar um rede de transporte escolar que venha atender à rede pública estadual e municipal, com ônibus gratuitos especiais p/ 1º e 2º graus visto que as crianças da REDE PARTICULAR DE encino já usam as vans, e os universitários já na sua maioria faz p/ sobreviver. (Postagem nº 0055, OPD 2011)*

Com a mudança do sistema de votação, foram solicitados cadastros adicionais para que as pessoas efetuassem a votação. Tal iniciativa teve como objetivo ampliar a segurança do processo. Isso de fato ocorreu, porém, problemas técnicos foram identificados e expressos no site pela população. E isso foi mais um elemento que contribuiu para reforçar as críticas à PBH:

*Não consegui votar pois os caracteres para maior segurança não consegui digitar. (Postagem nº 0705, OPD 2011)*

*Galera, boa noite, peço o Apoio de vocês da outras Regionais, pra esta obra, e uma região que realmente necessita deste investimento, estamos tendo problemas sérios pra votar, uma grande maioria, não tem internet em casa e **outros não conseguem votar da erro de pagina**, por isto peço auxílio de vocês. abraços e boa sorte a Todos. Elmir Gonçalves (Postagem nº 0547, OPD 2011, grifos adicionados)*

Uma onda de manifestações de descrédito com relação ao OPD foi identificada. Fruto, principalmente, da não realização da obra vencedora na edição de 2008, o descrédito na edição 2011 ocupou importante espaço nas manifestações.

*Nós do Alipio de Melo, estamos desacreditados com a PBH e seu malfadado OP. Ganhamos a obra da Praça São Vicente, que deveria já estar entregue e até hoje nada. Passar a obra p/ o DNIT é embrumação. Pra que votar p/ nova obra no OP, se a região ganhar, não vai levar (Postagem nº 0750, OPD 2011)*

*ESTA OP DIGITAL E SO PARA ENGANAR O ELITOR/CONTRIBUINTE, NAO FAZEM NADA DO QUE GANHAM E AINDA TEMOS QUE OUVIR QUE UM DIA VAI FAZER (Postagem nº 0467, OPD 2011)*

*Estou decepcionado com este governo municipal, pois lutei pela obra da praça São Vicente que era de responsabilidade da PBH, agora é do DNIT, que nao sai do papel; sou solicitante da UPA NOROESTE, já tem a empresa que executar o projeto, mas o prefeito nao desapropriou o local que indiquei, nem chama para discutir, assim fica dificil participar, nao estamos estimulados com este retardamento e falta de clareza da prefeitura. Nao esquecendo do BRT das avenidas Dom Pedro II e Presidente Carlos Luz, que o prefeito vetou para atender os empresários destas vias, prejudicando a massa usuária de transporte por onibus, pois sofremos com engarrafamentos. Tá dificil pedir votos, pois as comunidades estão revoltadas com tantos descasos, não sei se vou votar!!! (Postagem nº 0469, OPD 2011)*

*A avenida ivaí foi a vencedora do OP Digital de 2008, mas as obras permanecem somente no papel. As obras do belvedere que ganharam no ano de 2009 já estão prontas a mais de 1 ano. Será que adianta fazer essa votação, sendo que os bairros que mais necessitam, não são realizadas a sobras!!!! (Postagem nº 0009, OPD 2011) 009*

*A obra da praça São Vicente ganhou em 2008 e até hoje não começou a obra porque já que a obra no bairro Belvedere que ficou em segundo já foi realizado por que. (Postagem nº 0043, OPD 2011)*

*A obra da PRAÇA SÃO VICENTE só vai começar em 2013? para q OP. (Postagem nº 0044, OPD 2011)*

*A simples requalificação não resolve o problema, uma vez que o fluxo de veículos é muito grande causando engarrafamentos longos principalmente no estreitamento de pista próximo à praça são vicente, que aliás até hoje não teve nenhuma obra realizada, apesar de ser a mais votada! Falta de respeito com os moradores, sendo que a savassi é revitalizada e requalificada pelo menos uma vez por ano! (Postagem nº 0097, OPD 2011)*

*Acho desnecessária esta obra, visto que não contribuirá em nada para a melhoria do trânsito no local que chega a demorar no período da manhã cerca de até 40 minutos para fluir, outra coisa, quem irá garantir que estas melhorias não iram ficar na cartola como as diversas outras que ganharam, mas não foram iniciadas até o momento. Gostaria de mais respeito com a opinião e com as necessidades da população, porque na hora de receber voto as promessas são maravilhosas, todos aparecem com carinhas de anjo, mas na hora que precisa mostrar serviço ninguém aparece para justificar, apresentar a população o que esta sendo feito. (Postagem nº 0108, OPD 2011)*

*Acho que de nada vale o O.P., lembro bem de um que teve que era a reestruturação da Pca. São Vicente (parte do anel rodoviário) ou a alca do BH Shopping - Nova Lima.... O bairro aqui fez uma mobilização para ganhar porque só quem mora aqui sabe o que passamos, dito e feito, vencemos o OP que naquele ano era 1 obra por ano.... a Pca Continua a mesma, a prefeitura diz que nosso OP ficou pendente por causa da reestruturação do anel rodoviário.... ou seja, estamos esperando o anel ser reformado! (NUNCA) já no Belvedere, a alca saiu a muito tempo.... Essas obras só visa melhorar interesses públicos e políticos! (Postagem nº 0129, OPD 2011)*

*acreditarei no OP quando vcs concretizarem a praça São Vicente onde já foi ganho o OP e vcs fizeram a obra que perdeu. (Postagem nº 0144, OPD 2011)*

Mesmo com o grande descrédito deflagrado, foram identificadas manifestações sobre controle social, sobre mobilização popular, que estão vinculadas a uma lógica de coletividade:

*Vamos nos unir para termos a maior votação de todas as regionais. Esta vai ser nossa maior vitória e, além de tudo, mostrar nossa força, união, solidariedade, amor ao próximo. Agradecemos os comentários e, principalmente, às pessoas que tem nos ajudado nesta empreitada tão árdua. Juntos somos mais fortes. (Postagem nº 0122, OPD 2011)*

*O dia que pensarmos mais em priorizar o interesse COLETIVO ao invés do interesse próprio, o mundo mudará. Saneamento básico é um direito de todos e não pra pensar no lazer de um campo de futebol sem antes lembrar das pessoas que convivem com esgoto a céu aberto e sem asfalto na Basílio da Gama. Não moro próximo a nenhuma das duas obras e poderia optar pelas câmeras de monitoramento... mas prefiro votar na DIGNIDADE HUMANA que trará a obra da Av. Basílio da Gama. (Postagem nº 0785, OPD 2011)*

Um ponto interessante, que merece destaque (e será detalhado nos próximos tópicos), foi a mobilização em torno de uma das obras (Av. Basílio da Gama), que

reverteu um placar negativo e conseguiu se sagrar vencedora. A grande mobilização das pessoas, utilizando basicamente recursos das TICs, foi determinante para a vitória da obra.

## 5.2 Projeto Político e Desenho Institucional do OPD: Elencando contribuições

A partir da análise das postagens, conforme apresentado no tópico anterior, obteve-se uma visão geral dos debates travados no âmbito das três edições do OPD. Para adentrarmos na concepção do projeto político desse orçamento e no seu desenho institucional, realizamos entrevistas em profundidade com atores diretamente envolvidos no processo de construção desta experiência.

Foram entrevistados os seguintes atores:

Entrevista	Ator/Entrevistado	Atuação	Motivação para a Entrevista
01	Secretária Adjunta de Planejamento	Gestor Público	Envolvido diretamente com a construção do OPD – edição 2011
02	Superintendente de Desenvolvimento de Sistemas da PRODABEL	Gestor Público com perfil técnico	Envolvimento direto na elaboração de diretrizes para o desenvolvimento da ferramenta OPD (site, pontos digitais de votação, etc)
03	Ex-Secretária de Planejamento	Gestor Público	Envolvido diretamente com a construção do OPD edições 2006 e 2008.
04	Gerente Regional de OP	Gestor Público com perfil de ex-militante	Envolvido com a prática do processo (reuniões com o OP Regional, COMFORÇA, etc) e em constante contato com a população.
05	Líder do Movimento Social nascido do OPD – SOS Basílio da Gama	Líder comunitário	Uma das lideranças de um movimento que nasceu do OPD reivindicando a aprovação de uma das obras.

Tabela 15: Detalhamento das entrevistas  
Fonte: Elaborado pelo autor

As entrevistas objetivavam conhecer em profundidade o processo de constituição histórica do OP digital, bem como tentar apreender os sentidos que a democracia, a política, a cidadania e a participação possuem para os atores entrevistados. Dessa maneira, a análise da prática do OPD poderia ser complementada e o projeto político, bem como o desenho institucional do OPD, poderia ser deslindado.

A idéia de projeto político, conforme abordado anteriormente, remete-nos a uma disputa em torno dos sentidos da democracia. O modelo democrático contra-hegemônico está associado a um entendimento de democracia enquanto prática social, que envolve o exercício coletivo do poder, moldando uma dinâmica societária própria que contribui para a transformação das práticas dominantes. A democracia, dentro de um projeto contra-hegemônico, deixa de ser apenas método de autorização de governos e passa a contribuir para a transformação da gramática social (FERRI, 2009; SANTOS, 2002).

Adicionalmente, foram coletados documentos oficiais da Prefeitura de Belo Horizonte para uma análise documental, utilizando o software Atlas.TI 6.0.

A PBH, através de documentos oficiais, manifesta que a democracia participativa é um complemento da democracia representativa:

a democracia representativa necessita ser complementada por novas práticas políticas que lhe aproximem mais freqüentemente do sentimento, das demandas e dos desejos da população. Ao contrário disso, aumenta-se a distância entre quem representa e quem é representado, desdobrando-se em insatisfações e em apatia política, emblemas da chamada crise de representação vivida hoje pela política moderna. (BELO HORIZONTE, 2007a, p.3)

Nas entrevistas com os gestores públicos, a referência ao debate entre o modelo de democracia representativa e o modelo de democracia participativa está presente em uma das falas:

*Difícil né, responder o que é democracia ... bom eu acho que democracia vai muito além da eleição dos seus representantes, a democracia representativa, o seu interstício de no mínimo 4 anos onde muita coisa acontece em que a população, do meu ponto de vista deve continuar sendo ouvida. Então o que eu to dizendo é que eu entendo democracia como também uma instância de participação popular não só, necessariamente no sentido da democracia representativa, que eu acho que é fundamental para gente, não só essa, mas como também um espaço de participação do cidadão, contínua, né não só a cada 4 anos. (Entrevistado 03)*

Do embate entre os modelos representativo e participativo emergiu uma série de pesquisas e ações concretas de governos, visando à construção de espaços democráticos. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988, conhecida como “A Cidadã”, introduziu o princípio da participação popular na formulação e gestão de políticas públicas. Tal artifício possibilitou que a sociedade civil compartilhe o poder decisório com o Estado e, ainda, atue no controle social. Esse princípio, que aparece também nas Leis Orgânicas Municipais, abre a possibilidade de consolidação de espaços públicos como os Orçamentos Participativos (FERRI, 2009).

A democracia representativa, conforme exposto anteriormente, foi instaurada no mundo, calçada no procedimentalismo e no elitismo, depositando no sufrágio universal sua principal característica. Esse modelo, nitidamente alinhado com uma lógica liberal, apresenta-se como insuficiente para a vivência de uma democracia plena (democracia econômica, política e social) (SANTOS, 2002).

Debatendo sobre a distinção entre os modelos elitista e participativo, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) afirmam que

[...] a teoria democrática convencional não admite o conflito social dentro de seu próprio marco e limita o conceito de política à luta pelo poder, entendido como a obtenção da autorização e da representação por meio das eleições. Em contraste, a democracia participativa tem outra visão, cujo fundamento é a ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos, do que deriva uma noção de democracia,

como um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem na vigilância do exercício do governo (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 17).

Nesse intento, o debate democrático deve ser deslocado do campo da transição, que reinou na década de 80, para o campo da construção. A democracia deve ser vislumbrada como um processo em contínuo curso, como uma construção coletiva (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

As demais manifestações sobre a compreensão do que vem a ser a democracia entre os entrevistados fazem referência à questão do *status quo* e a manifestações de privilégios.

*Eu entendo que a democracia, na essência do que ela foi construída lá atrás na época da revolução francesa, a democracia era para acabar com privilégios. Então democracia é uma forma que você tem de colocar todos discutindo o bem para que se evitem os privilégios. Que o resultado seja construído a partir de igualdade, fraternidade, comunidade sem privilégios. O privilegio não seja institucionalizado. Isso é para mim democracia. (Entrevistado 02).*

Para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), o modelo representativo não consegue cumprir a missão de construção de uma sociedade igualitária. Ao contrário, o modelo esse modelo (elitista) sublinha desigualdades e privilégios. Ferri (2009, p. 37) afirma que “as regras da democracia burguesa não asseguram o bem comum, servem para adequar a estrutura política às exigências dos capitalistas, para a perpetuação do *status quo*”.

A democracia, enquanto campo de debate, e a menção da necessidade de inserção de diferentes atores na cena democrática surgem em duas manifestações. A idéia de ampliação do espaço democrático para diferentes atores está presente na

fala da Gestora Pública e atual Secretária Adjunta de Planejamento e do Gerente Regional do OP:

*Eu entendo democracia como um processo em que você permite que várias pessoas, independente de estratificação de segmentos, opinem, ou discutam, ou interfiram numa decisão. Eu acho que, para mim, democracia é isso. É não ter distinção qualquer se a pessoa esta apta a participar disso que tá colocado. Isso que tá colocado pode ser processo eleitoral, uma consulta pública, emitir uma opinião, o que você acha sobre isso. Isso eu acho que, para mim, é democrático. Você não pode dizer isso é só para fulano, isso é só para beltrano. É claro que, em alguns processos, vai delimitar um determinado perfil. Um perfil da idade, da maturidade, da localidade, essas questões a gente que vai ter que passar né. Mas eu acho que, particularmente, esse é um processo que permite a participação de grupos daquela localidade, com aquela determinada idade, de expressarem suas opiniões e de interferirem também na condição ou política ou ... todos os processos acabam sendo políticos. (Entrevistado 01).*

*Democracia na visão, desde quando eu vim pra prefeitura né, que eu tenho é quando você consegue alcançar o maior número de pessoas. Por menos que parece importante a opinião daquele morador, daquele canto de Vila lá, ele tá dando a opinião dele, ai ele se sente cidadão, ele se sente parte. Ai isso é democracia, onde ele, de certa forma, tem a voz e o poder público escuta e ele se sente representado no governo. Então isso, pra mim, é democracia; é o cidadão participar porque ele é o patrão, ele que elegeu os governantes que estão aí. Então é isso, pra mim, é democracia. Então voltando essa questão pro OP, eu acho que até hoje e olha que tem bastante tempo que a gente tá militando, porque antes de gerente eu era lider comunitário na região. Eu desconheço um processo que seja mais democrático que o OP, eu desconheço porque a gente tem uma democracia representativa em termos de eleição, de prefeito e tal, mas eu acho que o cidadão gosta dele tá falando no viva-voz com a comunidade dele, com o povo dele, né? Dos seus anseios, das suas vontades em termos de administração pública e eles protestam no OP. Às*

*vezes a obra que ele pediu não ganhou, mas ele se sente parte integrante quando ele vai lá defender e tal, isso faz uma diferença danada, isso eu acho que é democracia, eu acho que é essa participação popular mesmo, na base. (Entrevistado 03).*

Percebe-se que o sentido que a democracia assume nas entrevistas realizadas está muito próximo ao do projeto político democrático-participativo defendido por Dagnino (2004). Contudo, de acordo com Nogueira (2005), para que haja a consolidação de um projeto democrático, é preciso que haja uma aproximação entre sociedade civil e Estado. Segundo Nogueira (2005), a politização da sociedade só pode ocorrer através dessa aproximação, pois é neste contexto que ocorre o protagonismo social, onde os interesses particulares são libertos e as pessoas se aproximam dos interesses públicos e coletivos. Ferri (2009, p.38) argumenta que “a dimensão política da sociedade civil precisa ser construída, pois o espaço das organizações é muitas vezes egoísta, dotado de interesses parciais e esta construção política acontece na luta dos diferentes grupos com distintos interesses”.

Ao inferirmos os sentidos da política entre os entrevistados, notamos forte tendência a interpretar a política como um “somatório” de várias dimensões (participação, cidadania etc) e, ao mesmo tempo, vista como algo totalizante:

*Política, política, política... acho que é a somatória no sentido belo né? Que pode ser bacana e importante para a cidade, acho que a gente poderia somar isso aí democracia, participação consenso, como três palavras fundamentais para uma construção política, é a expressão transformadora de uma determinada realidade. (Entrevistado 05)*

*Política é tudo, qualquer atitude, ato, nada está fora dessa questão política, nada. Até não participar é uma atitude política. Uma decisão pessoal de não querer se envolver nisso ou naquilo. Mas acho que tudo que a gente faz tem um componente político, porque ele vai ter uma interferência coletiva positiva ou não, mas ele vai interferir nos processo da cidade da coletividade de um modo geral. (Entrevistado 01)*

*Política é aquela questão: você tem a política de várias visões, você tem a política partidária, você tem a política de bem público que vem integrar todas essas palavras, porque política não tem sentido sem cidadania, sem democracia, sem tudo isso que a gente falou[...] (Entrevistado 04)*

Ao mesmo tempo, surge uma menção direta à chamada política partidária, manifesta como algo merecedor de cuidados e que, na fala do entrevistado, é vista como “antiquada”:

*[...] então é muito claro isso, desse lugar que eu falo, como gerente de OP. A gente vê que política partidária tem hora que atrapalha, quando as pessoas ligadas a política partidária não entendem o papel dos que são diferentes. Que o povo que tá ali reunido com o objetivo de obra, eles não tem essa visão de política partidária, eles tem uma visão do bem estar comum, agora discussão dos partidos e tal todos eles tem, mas tem que ser com foco num polo específico pra essa discussão. Quando eles colocam a questão partidária acima do bem comum aí fica uma questão chata, conflituosa, muitas vezes até fora de propósito e antiquado. Porque hoje o pessoal tem essa visão que são questões separada. Agora a questão política é fundamental, porque é a organização, é o modelo que a gente tem e que tem que interagir mesmo, então essa política ela tá no dia a dia. (Entrevistado 04)*

Para Nogueira (2005, p.102), estamos atualmente “sedados” por uma sedução: a de que diante da “falência” da política, da falta de desprendimento e inoperância dos políticos, tudo melhoraria se jogássemos nossas fichas na ativação

da pureza associativa dos movimentos sociais e das formas mais espontâneas ou “naturais” de expressão da vida comunitária. A fala do entrevistado 04 apresenta alguns indícios de possuir esta crença, entendendo que o povo tem “uma visão do bem estar comum” e é desprovido de interesses de cunho individualista. Nogueira (2005), entretanto, alerta que tal entendimento é perigoso, no sentido em que o modelo de sociedade que emerge desta visão é despolitizada,

não se dispõem como um espaço de organização de subjetividades, no qual pode ocorrer a elevação política dos interesses econômicos-corporativos ou, em outros termos, a “cartase”, a passagem dos interesses do plano “egoístico-passional” para o plano “ético-político” (NOGUEIRA, 2005, p.102).

A dimensão política da sociedade deve ser gradualmente construída e o choque entre os diferentes grupos, projetos e interesses é fundamental para sua politização (NOGUEIRA, 2005). Nesse debate sobre a dimensão política da sociedade, Teixeira (2002) defende que vivemos um momento de uma nova institucionalidade que traria consigo uma experiência nova e complexa, cheia de conflitos, confrontos e negociações entre os diferentes atores, aqui entendidos como cidadãos.

Ao inquirir dos entrevistados o conceito de cidadania, constatou-se uma constante referência à idéia de direitos:

*Cidadania, para mim, é a garantia plena de um direito e pertencimento. Eu acho que o cidadão, ele só enxerga plenamente quando ele tem seus direitos minimamente atendidos e se sente pertencente àquele agrupamento, àquela cidade. Então você tem que juntar a questão do direito com o sentir pertencente àquela situação ali, não é. Se você não tem nenhuma vinculação com aquela cidade, com aquela estrutura, você provavelmente vai ter seu direito mais fragilizado, você não vai nem buscar, porque você não faz nem referência àquele grupo que você*

*pertence, ou aquilo que você deveria ter. As coisas para mim estão juntas neste sentido. (Entrevistado 01).*

*É um conceito complicado... eu entendo que cidadania é o direito que todo e qualquer ser humano dentro de um grupo social, grupo organizado politicamente tem, e deve ter para que possa plenamente viver a sua vida, ou seja, a cidadania o pleno exercício da liberdade dentro de um conjunto social colocado... é difícil falar. (Entrevistado 02)*

O entrevistado 04 traz elementos muito interessantes para a análise do sentido da cidadania. Indo além da correlação entre cidadania e direitos, ele faz um relato histórico, associando o conceito à prática dos movimentos e associações de BH.

*É... cidadania, hoje tá muito na moda tá falando em cidadania, eles usam muito isso em discurso. Engraçado isso, antigamente era difícil quando, numa reunião de comunidade, alguém usava esse argumento “nos temos que resgatar nossa cidadania” e de um tempo pra cá você ouve muito essa argumentação. O pessoal tá começando a entender que ser cidadão é muito mais do que só votar e isso é muito interessante, porque quando ele coloca a palavra cidadania, a gente entende que ele não tá falando só dele “Ah eu sou cidadão de direito” é uma coisa. Agora quando ele fala: “não isso é um direito de cidadania” é um termo que eles tem pra se apropriar, dele tem se apropriado muito. Eu já vi em várias reuniões às vezes o Seu Zé, la do Palmital, que é uma região hiper violenta e tal, quando fala da violência, ele fala de cidadania; quando ele vai discutir com a polícia, ele fala de cidadania. Então cidadania pra mim é isso, quando o cara tem essa noção que, pra ser cidadão, não basta ser isolado, ele tem que ser cidadão da comunidade, ele tem que ter uma cidadania inserida no dia a dia, e é engraçada essa mudança de visão, porque antes, quando ele falava cidadania, até ele próprio ficava meio deslocado. Parecia que era uma palavra distante, que não fazia parte do convívio dele. E hoje a gente ouve da boca deles. Na maioria das vezes quando eles vão fazer qualquer intervenção a gente sente que as lideranças a partir do OP, que antigamente quando*

*tinha não, que acabou mas antes qualquer coisa que queria pra sua comunidade, pro seu dia a dia, você tinha 3 pessoas que você procurava: o padre, o vereador e o presidente da associação. Hoje eles tem a visão do seguinte: eu não preciso, pra reclamar meus direitos, ter um interlocutor como o padre, o vereador, como presidente da associação. Eu posso falar e eles é que têm que comprar a minha demanda não é eu que tenho que ficar insistindo na porta deles pra que eles façam isso, então é uma visão bem diferente dessa questão. (Entrevistado 04)*

A cidadania, no relato do entrevistado 04, apresenta-se como algo dinâmico e que dispensa o uso de “intermediários” na relação entre a sociedade e o Estado. Esta relação se dá através da participação, que é o último termo analisado nas falas dos entrevistados.

A participação é vislumbrada como vínculo presente na democracia, ao mesmo tempo ligada diretamente aos segmentos populares da sociedade.

*Conforme eu acabei falando, ela é uma idéia de democracia, ela tá muito vinculada à idéia de participação. Eu acho que é um processo de construção mesmo, de médio, longo prazo, que possa agregar os segmentos que participam, são os que têm uma condição de vida muito triste, sofrida, né? (Entrevistado 04)*

A participação, nos discursos coletados, sugere dois componentes muito claros: um elemento interno, ou seja, o ato de ir à busca de uma atitude que parte do indivíduo.

*Quando alguém realmente vai atrás do projeto para participar. Você participar para mim significa discutir é... interceder, acompanhar não só assinar. (Entrevistado 02)*

*Participação para mim é uma atitude. É uma atitude que você, que cada indivíduo se dispõe a ela ou não. Você pode abrir todas as possibilidades e canais de participação, se individualmente, o cidadão não se dispuser a isso, não há nada*

*que o faça participar. Então a participação tem um componente muito individual também, um desejo individual, de participar de uma questão que é coletiva. Às vezes eu falo um pouco isso, que a gente pensa assim na questão da universidade como um todo. Você tem uma infinidade de estudantes discutindo todos os aspectos interessantes das questões modernas das cidades, das participações, das democracias, seja em quais áreas forem, seja na filosofia, na sociologia, no serviço social, a questão do direito, de noção de coletividade, de mobilidade. E esse grupo enorme de pessoas, dificilmente, você vai vê-los participando do processo coletivo no seu bairro, ou lá na sua escola. Poucos vão participar do DA, de uma decisão de orçamento participativo, ou vão se interessar por um conselho. Então tem um componente, que eu acho que é cultural também, de uma formação cultural, mas tem um aspecto aí que é individual. A pessoa tem que desejar, se doar para um processo coletivo. Porque participar, mesmo não sendo presencial, é uma doação coletiva, você tem um interesse individual, mas ele vai ter um reflexo ali numa localidade, na minha comunidade. É um pouco do que eu penso. (Entrevistado 01)*

E também um ato coletivo, no qual as pessoas e a comunidade se reconhecem nas conquistas obtidas.

*Participar tá mais ou menos na resposta que eu dei na primeira, é aquele negócio do cara, da pessoa, quando a obra sai, ele entender que ele teve ali, que ele participou, que ele foi parte integrante do processo. Quando ele passa na rua que alguém elogia, ele fala por dentro: “eu participei”, não é a mesma coisa da apropriação. Exemplos claros: a gente às vezes tem uma quadra de esportes, aí a PBH foi lá, definiu e foi lá e fez a quadra, e tem uma mesma quadra próximo geograficamente, que foi conquistada pelo OP, você vê o seguinte, aquela que a pessoa participou pra ganhar, ela é muito mais bem cuidada, do que aquela outra que tá ali que foi a prefeitura que fez. Então participar, quando ele participa do processo, ele se sente dono. Não devia ser, todas as duas obras são do poder público, o é tudo do povo, do mesmo jeito? Mas naquela que ele participou, ele toma mais conta, ele cuida, ele zela mais quando participa e isso a gente vê, não só em termos de OP, mas em vários conselhos populares. Aí quando tem conselho de saúde ativo, o presidente participa, o posto de saúde tem outra característica.*

*Diferente daqueles que o pessoal não participa, tanto o conselho de saúde não participa, então é diferente a apropriação daquela coisa, que é comum mas é de cada um, que cada um que participou. Falam: “Não, aí tem parte da minha história, né”. O orgulho, o sentimento de pertencimento naquele equipamento, naquele bem, quando ele participou, quando ele participa, é diferente. (Entrevistado 04)*

De maneira sintética, podemos definir que o projeto político manifesto nas entrevistas e na análise documental possui um alinhamento com o projeto democratizante – participativo.

Tal cenário apresenta relação direta com o desenho institucional do OPD. Diversos autores (FUNG, 2006, 2004, LUCHMANN, 2002, BRASIL e QUEIROZ, 2010) sugerem que os formatos institucionais das instâncias participativas influem nos processos participativos. Segundo Brasil e Queiroz (2010, p.7), tal influência pode “favorecer ou obstacularizar a participação cidadã. Ou seja, os desenhos institucionais destas instâncias podem ser apontados como um dos fatores decisivos para a ampliação da participação e para sua qualidade e viés”.

Para uma definição do desenho institucional do OP Digital, empregaremos os critérios propostos por Fung (2004): (a) concepção do projeto; (b) seleção e recrutamento dos participantes; (c) tema e escopo da deliberação; (d) modo deliberativo; (e) recorrência e iteração; (f) apostas; (g) empoderamento; (h) monitoramento.

a) Em termos de concepção do projeto, Fung (2004) defende que podem existir quatro modelos orientadores: o de “fórum educativo” (que objetiva criar condições ideais para deliberação, para que os cidadãos possam formar, refinar e articular suas opiniões sobre determinado tema público); o de “conselho consultivo participativo” (que vai além da criação de condições ideais para a deliberação e envolve os tomadores de decisão, informando-os sobre as preferências da

sociedade); o de “cooperação para a resolução participativa de problemas” (este modelo prevê um relacionamento contínuo e simbiótico entre Estado e Sociedade, para solucionar problemas complexos que não seriam resolvidos somente com opiniões de especialistas ou da comunidade isoladamente); o quarto modelo, chamado de “governança democrática participativa”, é o mais ousado e busca, basicamente, incorporar as vozes dos cidadãos para determinação das agendas de políticas.

Ao analisarmos a concepção de projeto do OP Digital, percebemos o uso da idéia de deliberação de maneira constante nos discursos dos entrevistados.

*Um grande diferencial em todas as experiências que eu conheço, e não estou dizendo que conheço todas, mas conheço muitas internacionais e nacionais, é que esse foi um processo deliberativo com relação ao orçamento público, os governos usam muito as TICs, a internet, como uma ouvidoria, ou como um objeto de consulta. Mas deliberação popular eu desconheço, que movimentou 10% da base eleitoral de BH nas votações então... (Entrevistado 04)*

*Foi, na verdade, uma ferramenta que facilitou a participação das pessoas. A internet hoje, ela permite que você possa tanto opinar sobre determinados assuntos como também deliberar sobre determinados assuntos. Como o OP de BH, deliberam sobre parte de um recursos, a PBH reserva um recurso para as pessoas opinarem no OP, então ao fazer o OPD, reservou uma outra parte de recursos para que outras pessoas, ou as mesmas pessoas, também participassem do processo, formou-se mais recursos para a participação popular na cidade.” (Entrevistado 01)*

A questão central aqui, em termos de concepção de projeto, é a definição do que é deliberação. Etimologicamente<sup>68</sup>, a palavra deliberação vem do latim *Deliberatio*, de *Deliberare*, ou seja, ponderar, considerar. E é formada por *De* (aqui

<sup>68</sup> <http://origemdapalavra.com.br/pergunta/origem-da-palavra-deliberacao/>

entendida como “inteiramente”), mas *Liberare*, uma alteração de *Librare*, “balançar, pesar”, de *Libra*, “balança”. Nesse sentido, considerando que os cidadãos irão ponderar entre um leque de opções, poderíamos considerar que, de fato, ocorre uma deliberação. Contudo, um ponto central que merece atenção é justamente a definição do leque de opções.

Diferente do OP Presencial, as opções do OP Digital não são selecionadas pela população. Tal fato despertou a atenção de um cidadão na primeira edição, em 2006, quando manifestou que:

*Por exemplo quem propõe as obras para a votação? Não foi a população que definiu, como é feito no op tradicional. Penso que se a população pudesse sugerir obras para a votação, o processo seria mais democrático. (Postagem 260, OPD 2006)*

Sampaio (2008 e 2009) e Abreu (2009) chamam a atenção para essa dimensão do OP Digital, que pode influenciar sua real efetividade enquanto mecanismo de fortalecimento da participação democrática. Best *et al* (2010) entendem que há uma situação muito delicada no trato da deliberação virtual nas experiências de OP digital no Brasil. Para os autores,

*há um trade-off entre a deliberação presencial e a ausência de um espaço de discussão no campo virtual, por um lado; por outro, como veremos, os cidadãos votam e assumem um papel de tomadores de decisão de fato, uma vez que as propostas mais votadas serão implementadas pela prefeitura. (BEST *et al*, 2010, p.107)*

Em documentos da prefeitura e mesmo no site do OP Digital, existe um esforço para vincular o OP Regional ao OPD. Mas ambos possuem natureza muito distinta e mesmo a lógica da complementaridade, defendida nas entrevistas realizadas, não arrefecem o descompasso entre o modelo de definição das obras a serem votadas nas duas modalidades.

*Com certeza, eu não tenho dúvidas disso, que são complementares [referindo-se à modalidade digital e presencial], não concorre de forma alguma porque as obras inclusive têm perfis diferentes. A obra do presencial é local, ela é ali próximo da casa, próximo do trabalho, e a do digital é uma obra pra cidade, a cidade inteira vai tá votando, vai tá participando e tem interesse naquele momento. Então é complementar, a obra do digital até pelo valor, ela não passaria num OP presencial né, no presencial os valores são bem menores, são obras mais pontuais, não menos importantes, mas mais pontuais. (Entrevistado 02)*

Em um projeto político democrático-participativo, a concepção do desenho institucional estaria mais alinhada ao modelo de governança democrática participativa, justamente por seu caráter empoderador. Para Fung (2004, p. 177), esse modelo oferece a oportunidade de “injetar a participação direta, mobilizada, deliberativa do cidadão na governança democrática” podendo, desta maneira, “favorecer as vozes daqueles em desvantagem e assim oferecer um antídoto procedimental que aumenta a equidade da legislação e da elaboração de políticas”. No atual formato, o OP Digital mais se aproxima do modelo de conselho consultivo participativo.

b) A seleção e o recrutamento de participantes deve ser algo aberto a todos, como advoga Fung (2004). Contudo o autor lembra que os “que comparecem são tipicamente os que possuem melhores condições de vida – ricos, instruídos e profissionais – em relação à população da qual provêm.” (FUNG, 2004, p.178). Seguindo com sua análise, Fung assevera que “praticamente todas as formas de participação política exibem padrões de participação que favorecem pessoas de status elevado, e as formas mais exigentes tendem a exacerbar este viés” (FUNG, 2004, p.178).

A posição de Fung (2004) não se aplica certamente à experiência do OP Regional e mesmo ao OP historicamente. O que se nota na prática e na literatura,

ao menos nos casos brasileiros, é justamente o oposto (MARQUETTI *et al*, 2008; AVRITZER e NAVARRO, 2003; SANTOS, 2002; FEDOZZI, 2007).

A baixa participação das classes média e alta no OP foi um dos pontos considerados no desenvolvimento do OP digital. O argumento presente nas entrevistas e documentos pesquisados deixa clara a opção por inserir novos públicos no debate do orçamento municipal. Segundo a entrevistada 04, a idéia era oferecer novos custos de participação e ver se tal mudança atraía outros públicos, principalmente os jovens e a classe média.

*Tem um custo na participação, as pessoas nem sempre estão disponíveis. Alguns segmentos têm uma forma de participação e de fazerem valer seus direitos, diferente, existem outros mecanismos de aproximação com o poder, lobbys ou não. Mas, então, se percebia que, muitas vezes, o representante ia a um conselho, às vezes também estava em outro conselho e isso, obviamente, pode ser interessante porque ele consegue ter uma visão, mais ampla; mas, naquele momento, especificamente na PBH, havia um objetivo e um interesse em ampliar a participação e trazer outros segmentos também para discutir o orçamento público, em especial a juventude, que participa muito pouco, muito pouco. Se você for olhar as características demográficas dos participantes em todos os processos, normalmente eles têm uma faixa etária mais alta. Enfim queria-se trazer a juventude e queria-se também trazer a classe média, dois segmentos que não participavam e ver se o custo da participação, em termos do tempo, era de fato um fator relevante que justificava a não participação. Além do mais, também uma nova linguagem que, especialmente para a questão da juventude, que talvez fosse uma linguagem mais próxima e que permitisse que criasse interesse de participação, esse foi talvez a grande questão que fez a PBH testar as ferramentas das TICs em um processo participativo. (Entrevistado 04)*

*Em BH, temos o OP desde 93; então de lá para cá a gente não teve nenhuma interrupção no processo do OP. Mas sempre existiu um certo desejo da PBH de*

*buscar incorporar outros segmentos na participação popular de BH. O segmento da juventude, o segmento da classe média, que normalmente não participa do processo presencial. Então o nosso processo de OP, que a gente chama de regional, que é o presencial, é um processo que dura em torno de 9 meses, então a participação presencial ela requer do cidadão um desprendimento muito grande para este processo coletivo e nem todo mundo se dispõe a isso. Então ele vem neste sentido de agradar, de somar valor ao OP [...]. Ele vem com esse mote de agregar mais pessoas a esse processo de participação na gestão da cidade. (Entrevistado 01)*

Ainda que a idéia de seleção de públicos que agregassem novos atores, tenha estado presente nas falas de todos os entrevistados e em documentos institucionais, podemos notar que a questão da articulação política e da formação de grupos “cristalizados” no OP Regional, também serviram de motivação.

*Ele foi implantado na prefeitura em 2006, a partir do desejo, na época da Administração Pública, de ampliar o evento do orçamento participativo. Ele ficou concentrado num grupo de pessoas que se disponha a isso, e o OP digital buscava ampliar a participação de pessoas que não tem disponibilidade de se deslocar no lugar e trabalhar. O OP presencial também já tinha alguns vícios, tipo “rixas eleitorais das regionais”. Era muito preso às administrações regionais, não às Administrações Regionais em si, mas às lideranças regionais. E o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, que é uma cidade que presa muito pela inclusão digital, permitiria inclusão no processo de participação de pessoas que não teriam acesso a estas, vamos dizer organizações regionais, que dominam o orçamento presencial, isso é a motivação do OP digital. (Entrevistado 02)*

Ainda que não existam dados disponíveis sobre o perfil do participante do OP Digital, fica claro, pela análise dos debates, que o objetivo de inclusão da classe média foi atingido. Nos debates analisados, principalmente na edição 2008, o embate entre “ricos e pobres” estava presente.

*Galera, vamos retomar a vantagem da OBRA 4. Absurdo justamente a região melhor favorecida em acesso à internet não conseguir se mobilizar a contento... Lamentável. (Postagem 0038, OPD 2008)*

Juntamente com o embate entre classes, emergiu, conforme manifestado na postagem acima, um debate sobre o acesso à internet como determinante da votação. Pessoas com maior poder aquisitivo poderiam, por ter mais acesso à internet, por exemplo, ser as grandes favorecidas no pleito das obras do OPD, de acordo com Fung (2004). Contudo, contrariando a lógica do autor, o que se notou foi a vitória, no caso do OPD 2008, por exemplo, de obras em locais de classes populares, que venceram com base em muita mobilização e articulação entre movimentos.

O método principal de acesso, o título de eleitor, também foi um critério de seleção. E foi muito questionado por pessoas que não residiam em BH, mas usavam constantemente os serviços da cidade e se viam no direito de votar, vislumbrando as obras como pertencentes à região metropolitana:

*O problema que a MAIORIA das pessoas AFETADAS pelo trânsito na praça são vicente é residente em contagem o que afeta diretamente na votação, essas pessoas deveriam ter o direito de votar!!!!!! (Postagem 0729, OPD 2008)*

*Espero por essa obra há pelo menos 15 anos. **E para o meu desespero, não posso votar, visto que meu título é de Contagem? Por quê isso?** Nas eleições passadas, o Aécio apoiou a Prefeita eleita Marília Campos. A maioria das pessoas que transitam por ali, votam em Contagem...cadê a parceria?! Não acho justo a obra do Belvedere estar na frente... (Postagem 0618, OPD 2008, grifos adicionados)*

E o processo de seleção, baseado nos títulos de eleitores gerou questionamentos até por parte do Ministério Público, gerando debates sobre a segurança do sistema de votação.

*[O processo] ainda tá em maturação, outro dia estava expondo para o pessoal de João Pessoa que veio nos visitar que o processo está em crescimento, ao que vem a maturidade. Foi uma demanda lá inicial de se fazer um sistema, isso foi feito, um sistema que era ao mesmo tempo sistema de informação e era voto, era tudo junto. Depois evoluiu um pouquinho, na segunda demanda para fazer a votação, evoluiu para questão de segurança e acessibilidade, buscando que ele permitisse o acesso por telefone e agora está evoluindo novamente. Em, principalmente, termos de segurança, para evitar questionamento do Ministério Público [...]*

*Entrevistador: Ah e teve questionamento do MP?*

*Entrevistado: Sim, ele questionou em função de uma lacuna do TRE, que nos entrega os dados com três meses de diferença, onde tem três meses de movimentação, na base eleitores que a gente não tem. Gerou uma situação, então hoje a gente tem que evoluir para tentar manter o OPD atrativo, fácil e aumentar a segurança. (Entrevistado 02)*

c) Depois de definir o viés do projeto e a seleção dos participantes, é importante determinar o que será deliberado, ou seja, o tema e o escopo da deliberação. Para Fung (2004), a deliberação pública é habitualmente considerada, completamente, genérica no sentido de que sua estrutura, regras e benefícios são tidos como dependentes de tópicos particulares.

Em documentos analisados, a PBH informa que<sup>69</sup>

A Prefeitura seleciona os empreendimentos do OP Digital considerando a viabilidade técnica, a disponibilidade orçamentária e as demandas encaminhadas aos diversos canais de participação instituídos na cidade, como: OP Regional: obras que não são aprovadas no OP devido ao valor; Obras que foram indicadas pela população na primeira edição do OP Digital 2006 e não foram aprovadas; Demandas encaminhadas pelos cidadãos às Regionais; Demandas indicadas nos encontros da Gestão Compartilhada; Estudos já desenvolvidos pelos órgãos da Prefeitura, como Urbel, Viurbs e Sudecap.

Essa característica é determinante para se compreender a dinâmica do OPD.

Os temas que irão ser foco dos debates não são decididos pela população, como no

<sup>69</sup> Ver em: <http://opdigital2011.pbh.gov.br/duvidas.php>

OP presencial. De acordo com Fung (2004), em um nível menos abstrato do desenho institucional, a escolha do tema modela de modo importante a operação do canal de debate e deliberação.

Tal situação é notada, nitidamente, nos debates entre as três edições do OP Digital. O formato de deliberação de obras por regionais, por exemplo, faz com que os debates se concentrem entre pessoas de uma mesma regional. As obras são mais próximas, mais locais e o que se percebe é algo mais próximo de uma busca pelo melhor para uma dada coletividade. Obviamente, existem disputa e concorrência, mas em um nível muito menor do que o que foi observado na edição 2008, quando as obras viárias estruturantes foram apresentadas para deliberação.

Em 2008, a competitividade foi exacerbada por um sentimento bairrista, reconhecido até mesmo em comunidades virtuais, como o Orkut<sup>70</sup>.

*Daniel Matheus - 23/12/2008 - Esse OP Digital foi um absurdo! Como que colocam 5 obras VITAIS pro trânsito da cidade pra se escolher uma??? Essa votação promoveu o bairrismo. Um absurdo. É uma forma travestida de democracia.*

Na entrevista 01, realizada antes da edição 2011, os gestores envolvidos com o OP Digital já manifestavam preocupação com o formato da votação e as obras que seriam ofertadas para escolha da população.

*[...] a idéia para 2011 é voltar ao primeiro modelo, de obras de médio porte por regional. Já aumentando o valor das obras de médio por nas regionais, colocando uma obra por regional. O modelo que a gente teve de obras estruturantes a gente avaliou que foi interessante, mas é uma discussão mais difícil de fazer na cidade. Uma obra viária é ua assunto mais árido para se debater. Quanto você traz*

---

<sup>70</sup> Ver em:

<http://www.orkut.com.br/Main#CommMsgs?cmm=10131&tid=5269917553739549272&na=3&npr=2&nid=10131-5269917553739549272-5275285876312492632>

*um elemento mais próximo das pessoas facilita mais a discussão [...] (Entrevistado 01)*

Best *et al* (2010, p.117) questionam a forma da definição das obras, comparando com o modelo presencial, em que todas as etapas são definidas pela população com os técnicos municipais, inclusive quais obras irão para votação.

No OP presencial todas as etapas são definidas pelos cidadãos em conjunto com a prefeitura, ou seja, desde a escolha das obras para a votação até o monitoramento. No caso de Belo Horizonte, a Prefeitura propôs os projetos que seriam votados pelos cidadãos na deliberação online. Portanto, podemos nos questionar se eles continuarão com este poder de determinação das obras a serem votadas no próximo OP Digital, ou será que a sociedade civil clamará por este direito de indicar obras como já ocorre no OP Presencial, em que todas as decisões, desde as propostas até as escolhas das obras e monitoramento, são definidas pelos cidadãos?

O questionamento de Best *et al* (2003) se o formato de definição das obras seguiria com a prefeitura ou se a população iria clamar essa possibilidade, pode ser respondida atualmente, após a votação da edição 2011: Nada mudou e as obras, o “cardápio” continua sendo definido pela prefeitura. E, ao que parece, isso não tem agradado a sociedade que, em algumas manifestações na internet, expressa sua insatisfação com as obras selecionadas para votação<sup>71</sup>:

O orçamento participativo é uma iniciativa dos governos do PT. Há alguns anos se tornou digital, uma experiência interessante. O prefeito Lacerda não teve coragem de acabar com ele, mas tratou de torná-lo ridículo. Adotou mesmo o modelo Aécio-Anastasia: muita propaganda e pouco ou nada feito. A notícia abaixo não informa quem selecionou as obras que serão submetidas a votação, mas o nível baixou sensivelmente na administração Lacerda. Há até uma "construção de rotatória" na lista. Chama atenção a inclusão de implantação de câmaras de monitoramento (1984) como opção para quase todas as regiões. Difícil imaginar que numa cidade com tanta coisa para ser feita a instalação dessas câmaras -- caras e já objeto de denúncia de corrupção -- seja considerada prioridade. Inversamente, embora a cidade seja dramaticamente carente de espaços públicos, há na lista só uma obra de criação de praça e outra de instalação de um parque! Faz sentido: a administração Lacerda é 100% voltada para construção de hotéis e obras para os turistas da copa da máfi(f)a, não sobram recursos para obras de interesse da população. Dezesesseis das 36 obras são de "requalificação" ou "revitalização" -- nomes pomposos para manutenção.

<sup>71</sup> Ver em <http://jornalaico.blogspot.com/2011/11/obras-de-manutencao-e-camaras-de.html>

Isso é opção? Se a população não escolher essas obras, a prefeitura vai deixá-las deteriorar? Há até "reforma de calçadas do hipercentro" na lista! Antigamente, a prefeitura fazia isso como obrigação, não era preciso que a população implorasse. Mas antigamente também prefeito não vendia rua, não vendia todos os imóveis públicos disponíveis, não autorizava urbanização de áreas verdes nem proibia uso coletivo de espaços públicos. Apenas meia dúzia de obras mereceria constar da consulta popular, se ela não fosse um instrumento de propaganda de Lacerda, o prefeito milionário que não mora na cidade que administra.

Nota-se uma série de evidências que este modelo deve ser repensado para as próximas edições.

d) O modo deliberativo, ou seja, o “como” de um projeto que envolva a participação democrática. Esta dimensão relaciona-se ao estilo das discussões e à organização (FUNG, 2004). Em termos organizativos e operacionais, as três edições apresentam características similares ao possibilitar a votação através da internet ou do telefone (caso da edição 2008) em um conjunto de obras pré-selecionadas.

O que se percebe, ao analisar o desenho institucional das três edições do OP digital, é que o espaço para debates e argumentação foi estruturado de modo muito limitado. Sampaio, Maia e Marques (2010, p. 446), ao analisarem os espaços e discursos da edição 2008 do OPD, concluem que os espaços destinados ao debate argumentativo no desenho da edição 2008 não foram incentivados pela PBH.

Os resultados apontam que os aspectos discursivos concernentes à reciprocidade e à reflexividade se mostraram relativamente escassos; entretanto, o respeito pelos outros interlocutores, bem como a construção da justificativa dos pontos de vista expressos no fórum, alcançaram índices elevados, mesmo não havendo empowerment da ferramenta ou incentivo por parte da Prefeitura. Conclui-se que a internet pode, efetivamente, oferecer ambientes voltados para o estabelecimento de trocas discursivas qualificadas e que, mesmo nos casos onde há baixos índices de deliberatividade, há progressos importantes do ponto de vista do aprendizado a que são expostos os usuários.

Os canais existentes resumem-se a um espaço para postagem de mensagens de apoio, sugestões ou críticas. São criados tópicos, pela própria

prefeitura, por obras, ou por temas específicos. Na edição 2006, os canais disponibilizados foram os seguintes:



Figura 34: Canais de interação Site OPD 2006  
Fonte: Site OPD 2006.

Na edição 2008, podemos identificar os seguintes canais:

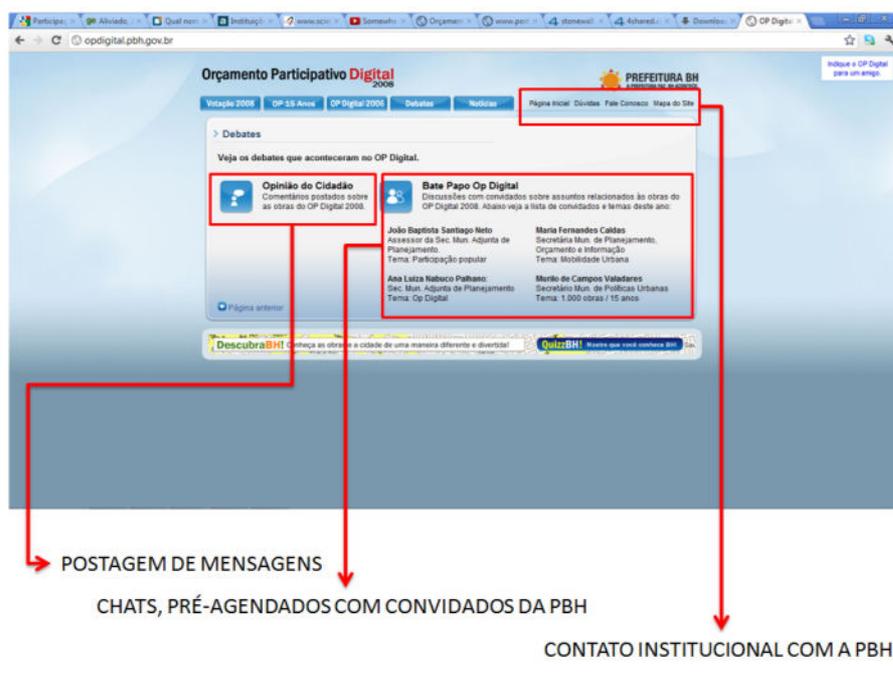


Figura 35: Canais de interação OPD 2008  
Fonte: Site OPD 2008.

E, na última edição, os seguintes canais foram identificados:



Figura 36: Canais de interação OPD 2011

Fonte: Site OPD 2011.

Os canais de debate e a forma como a deliberação ocorrem podem, na visão de Fung (2004), ajudar os indivíduos participantes a aclarar as próprias idéias. Além disso, Fung (2004) defende que a lógica do melhor argumento pode (e deve) deixar de lado outros métodos de decisão, como a confiança na autoridade, no status, nos números, no dinheiro ou no desempenho.

Sampaio, Maia e Marques (2010, p.472), afirmam que

Considerando-se essas dificuldades técnicas e a ausência de direcionamento por parte da administração municipal, podemos dizer que ficaram acima das expectativas os valores de respeito e de argumentação. Como dito, acreditamos que as principais indicações para isso estejam no fato das ferramentas de discussão estarem no mesmo site que a ferramenta de votação e de esta estar decidindo obras a respeito do trânsito, um tema que aflige a todos os residentes de uma cidade. Esses resultados, levando-se em conta o caráter assíncrono da internet, podem ter grande valor político. Afinal, as mensagens continuam disponíveis para outras pessoas que visitem o site posteriormente. Para esse terceiro cidadão (o que visita o fórum após as discussões), dois argumentos iniciais, que não se respondem mutuamente, mas que apresentam posições baseadas em razões, poderão formar um “debate” no processo cognitivo do terceiro envolvido. Logo,

mesmo aqueles que apenas observam o debate, os *lurkers*, poderiam se beneficiar com a leitura das mensagens.

Corroborar-se o que dizem Sampaio, Maia e Marques (2010), ao entender que, mesmo os limitados canais oferecidos pela prefeitura para o processo de debate e de deliberação, podem contribuir para a criação de um espaço de discussão.

e) A dimensão chamada de recorrência e iteração refere-se ao tempo. Quando e com que frequência as reuniões e os encontros deliberativos ocorrerão? Para Fung (2004), a idéia de que “mais é melhor” dentro do impulso participativo é equivocada, na medida em que a frequência dos encontros para debate e deliberação de um determinado tema deve advir de seus propósitos.

Neste caso, o OP Digital seguiu uma periodicidade bi-anual, tendo sido realizadas edições em 2006 e em 2008, e a última em 2011, destoando-se da regularidade de a cada 2 anos realizar um pleito. Diferente do OP Regional, não existe um regimento interno elaborado pelos cidadãos que estabeleça com clareza as regras que guiarão o OPD, inclusive sua periodicidade. O que deixa o processo um pouco volátil aos desejos da PBH, que é a organizadora dos pleitos digitais.

f) Fung (2004) defende que o engajamento das pessoas depende do interesse, por conta disso, o planejamento de uma ação participativa-deliberativa deve levar em conta as apostas que as pessoas fazem na deliberação. “A discussão diz respeito a algum assunto que afeta o bem-estar ou as crenças arraigadas dos participantes? Estão os participantes interessados porque o assunto se tornou uma controvérsia pública?” São algumas reflexões que Fung (2004, p.181) sugere.

Fung (2004) entende que deliberações a partir da dimensão das apostas, ou seja, por que participar, podem ser “frias ou quentes”. A idéia de uma deliberação fria refere-se aos participantes com baixa aposta, sem posições fixas e

desapaixonados. Posições opostas seriam as deliberações quentes, obviamente. Fung (2004) defende que deliberações quentes são mais ricas para o processo participativo. Quanto mais é apaixonado o engajamento, maior é a possibilidade de um trabalho criativo e detalhado. Além disso, a possibilidade de um acompanhamento mais vigoroso e interessado da decisão deliberada, após a implantação, também é maior.

No caso do OP Digital, nota-se que os debates se aproximaram mais da concepção “quente” de Fung (2004). O empenho das pessoas, entretanto, foi variável em termos de mobilização em cada uma das edições. BELO HORIZONTE (2008, p.12) afirma que “a mobilização da comunidade foi expressiva e responsável por viradas espetaculares na votação de obras. No Mercado Central, os dois computadores instalados na Praça do Abacaxi foram o ponto de partida para tirar a reforma da Praça Raul Soares do terceiro lugar e levar a obra à vitória na regional Centro-Sul”.

A mobilização e, aparentemente, o nível de aposta das pessoas, foi-se arrefecendo ao longo das edições, principalmente pela não realização de algumas obras, como podemos notar em uma postagem no debate da edição 2011:

*Acho que de nada vale o O.P. lembro bem de um que teve que era a reestruturação da Pça. São vicente (parte do anel rodoviário) ou a alca do BH Shopping - Nova Lima.... O bairro aqui fez uma mobilização para ganhar porque só quem mora aqui sabe o que passamos, dito e feito, vencemos o OP que naquele ano era 1 obra por ano.... a Pça Continua a mesma, a prefeitura diz que nosso OP ficou pendente por causa da reestruturação do anel rodoviário.... ou seja, estamos esperando o anel ser reformado! (NUNCA) já no Belvedere, a alca saiu a muito tempo.... Essas obras só visa melhorar interesses públicos e políticos!” (Postagem 0129, OPD 2011)*

g) Quando os resultados das deliberações de uma dada iniciativa participativa influenciam as decisões públicas, podemos entender que houve um

empoderamento. O empoderamento ocorre quando os resultados deliberativos influenciam as decisões públicas (FUNG, 2004).

Analisando a experiência do OPD, pode-se concluir que as deliberações ou obras aprovadas são tomadas como prioridade para realização por parte da prefeitura. Segundo dados divulgados pela PBH<sup>72</sup>

Nas edições anteriores do OP Digital, foram aprovados 10 empreendimentos, sendo nove na edição do OP Digital em 2006 e um na edição do OP Digital 2008. Dos 10 empreendimentos aprovados, nove já foram concluídos e entregues à população e 296 mil pessoas participaram do processo.

Contudo, inclusive pela quantidade decrescente de participantes nas três edições do OPD, é provável que as pessoas não estejam notando empoderamento nessa ferramenta digital, como podemos ilustrar com algumas postagens:

*acreditarei no OP quando vcs concretizarem a praça são vicente onde ja foi ganho o OP e vcs fizeram a obra que perdeu. (Postagem 0144, OPD 2011)*

*Até hoje nao saíram as obras da praça São Vicente, porque fazer outra votação? É uma perda de tempo absurda e desrespeito ao contribuinte. e ainda gastam mensagem de SMS pra avisar que esta ocorrendo a votação e incentivar a participação... (Postagem 0205, OPD 2011)*

*CADÊ A OBRA DA PRAÇA SÃO VICENTE QUE GANHOU NO OP DE 2009? MAS O QUE FOI CONCLUÍDO FOI A SEGUNDA OBRA A DO BELVEDERE.NÃO VEJO NECESSIDADE DE FAZER UMA VOTAÇÃO PARA DECIDIR UMA OBRA. POIS VOCÊS FAZEM A QUE MAIS LHE CONVÉM. (Postagem 0233, OPD 2011)*

*CRÍTICA: O processo democrático do voto é sem dúvida a melhor maneira de decidir sobre uma obra, priorizações e execução. CONTUDO, a não execução da obra vencedora de 2008 gerou desconfiança e falta de credibilidade no processo. Essa mancha é irreparável. (Postagem 0288, OPD 2011)*

O descrédito gerado pela não realização de uma obra vencedora na edição 2008, que foi objeto de grande mobilização popular, pode ter colocado em questão a percepção de empoderamento por parte da população.

---

<sup>72</sup> Ver em <http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico.php>

h) A última dimensão refere-se ao monitoramento. Segundo Fung (2004), o monitoramento fortalece o processo participativo na medida em que favorece o aprendizado. Os participantes podem ver os resultados da deliberação e aprimorar o processo participativo; e, assim, adquirem ainda um “conhecimento experimentalmente embasado” (FUNG, 2004, p.183), aprendendo na prática que tipo de decisão funciona ou não. Além disso, outro benefício do monitoramento é um favorecimento da *accountability*, que pressiona os representantes políticos a agirem com transparência, dando assim mais legitimidade ao processo.

Enquanto no OP Presencial a população fiscaliza e acompanha todas as fases do processo deliberativo, inclusive a realização das obras, através da COMFORÇAS, no caso do OP Digital isso não é claramente estabelecido.

*Entrevistador: Em termos de acompanhamento das obras do OPD, ele é feito pela COMFORÇA também?*

*Entrevistado: Na verdade a gente não estabeleceu. Como ele foi um processo da cidade inteira, quem é que vai acompanhar? O que acaba acontecendo é que quem toma conta disso são normalmente as pessoas que participam dos processos normais da cidade, das conferências, dos fóruns, então eles já falam disso. Então a COMFORÇA, que é o grupo que faz o acompanhamento das obras nos regionais, acaba falando disso nas suas reuniões plenárias. Mas a ideia hoje é como a gente tem um grupo municipal, uma COMFORÇA que tem representação das 9 regionais mais habitação, queremos que o grupo seja um pouco responsável por isso. Fora que a gente recebe no email do OP várias pessoas dando sugestões ou falando, perguntando, que aí é o cidadão comum querendo saber. (Entrevistado 01)*

O que fica claro é que o processo de monitoramento não é efetivo no caso do OP Digital e isso pode gerar uma série de ruídos de comunicação entre a Prefeitura e a Sociedade. Se existisse uma comissão de monitoramento e acompanhamento

estabelecida, com uma linha de atuação claramente definida pela própria população, é provável que a não realização da obra da Praça São Vicente pudesse ter sido melhor digerida pela sociedade.

Analisando o OPD, à luz das dimensões propostas por Fung (2004), podemos então elaborar o seguinte gráfico representativo do desenho institucional do OP Digital:

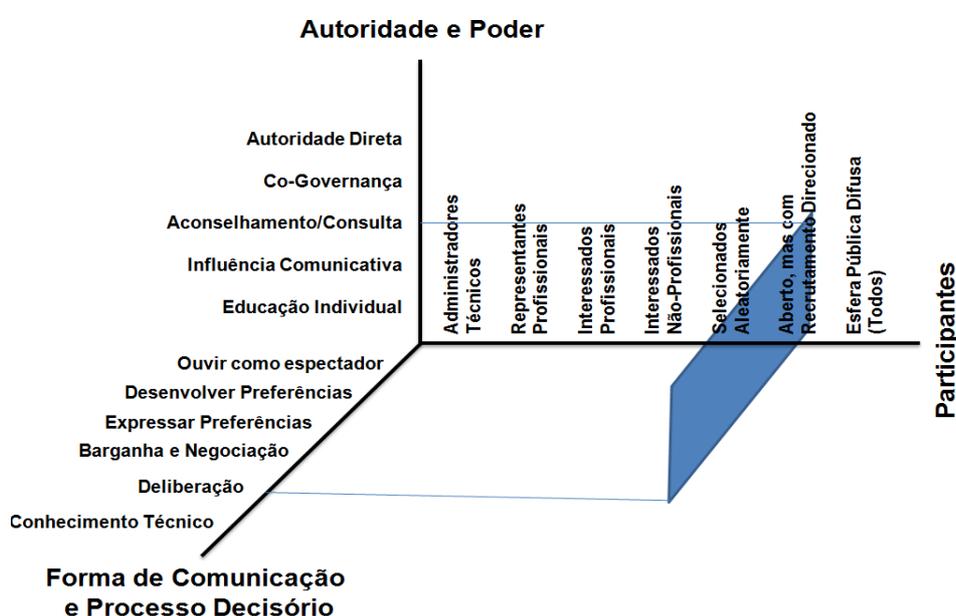


Figura 37: Cubo democrático do OPD  
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Fung (2004).

### 5.3 Contribuições para a Democracia Participativa

O modelo de democracia hegemônico, apoiado em autores elitistas, como Schumpeter (1961), defende a ideia de que a participação popular nos negócios públicos é incompatível com uma gestão eficiente do estado. Tal argumentação vem sendo combatida por autores, como Boaventura de Sousa Santos (2002), que partem de um modelo de democracia radical, entendido como democracia

participativa, para contrapor o modelo hegemônico e buscar estruturar um modelo alternativo.

Os modelos hegemônicos são delimitados pela tecnoburocracia (que decide de forma centralizada e baseada em critérios exclusivamente técnicos), segundo Santos (2002), e pelo procedimentalismo (a organização e a definição das regras do processo participativo vêm de cima para baixo e a participação é vista como consulta), de acordo com 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 (os processos decisórios são descentralizados e baseiam-se em critérios técnicos e também na opinião popular); pelo participacionismo (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.

O processo de construção democrática enfrenta atualmente no Brasil, de acordo com Dagnino (2004), dilemas cujas raízes estão na existência de dois projetos políticos distintos. O primeiro seria um processo de alargamento da democracia por meio da criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil, cujo marco formal é a Constituição Federal de 1988.

As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. (DAGNINO, 2004, p.95)

O segundo projeto tem como marco referencial a eleição de Collor, em 1989, e a emergência da estratégia de implantação de um Estado mínimo, viabilizando o ajuste neoliberal (DAGNINO, 2004). Neste modelo, o Estado se isenta de suas responsabilidades e as transfere para a sociedade civil. “Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington”. (DAGNINO, 2004, p.96)

Ainda de acordo com o referido autor (2004, p.97) existe uma confluência perversa entre esse dois projetos, uma vez que, mesmo tendo direções e objetivos diferentes e até antagônicos, “ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”.

Um projeto político de cunho democrático-participativo está mais alinhado com a lógica contra-hegemônica de democracia, ou seja, aproxima-se da democracia participativa. Já um projeto político mais voltado para a lógica minimalista de Estado, alinhado às proposições de cunho neoliberal, está mais próximo de um modelo elitista de democracia.

Para compreendermos as contribuições que as TICs efetivamente prestam a um modelo de democracia participativa, através do OP digital, faremos uma análise em três planos, alinhada aos pilares da democracia participativa, quais sejam o (a) participacionismo, (b) o controle social e (c) a tecnodemocracia<sup>73</sup>.

a) Em termos de participacionismo, nota-se que o OP Digital apresenta um desenho institucional limitador desta dimensão. Não existe um processo de atuação conjunta entre o poder público e a sociedade para a definição das regras do OPD,

---

<sup>73</sup> Vale a pena destacar que o conceito de tecnodemocracia, aqui empregado, é o aplicado por Santos (2002), que foi elaborado em oposição à tecnoburocracia, do modelo democrático hegemônico. Tal conceituação difere da tecnodemocracia proposta por Levy (1995).

como ocorre no OP Presencial. Sendo assim, o processo presencial é muito mais interativo e ativo, como relata a entrevistada 01.

*Pesquisador: Gostaria de acompanhar um processo de debate da COMFORÇA. Seria basicamente essa lógica da prefeitura dialogando com o cidadão?*

*Entrevistado: Não, é o cidadão dialogando com a PBH! Normalmente são eles que nos cobram. E a obra tal? E a obra tal? ...e a gente vai respondendo. Então nestas reuniões participam a sociedade civil, os gerentes regional de OP ... Ele é a pessoa que organiza a reunião, deve ter alguém do planejamento e dos órgãos executores. Quem executa as obras do OP é a secretaria de obras, na cidade formal, a gente tem um órgão que chama SUDECAP. Que ela vai cuidar das obras dos locais que são formais e nas vilas e favelas é a URBEL, que é a companhia urbanizadora de belo horizonte. Então você tem 2 órgãos executores, ele não faz essa obras, mas ele é que vai coordenar a empresa, vai ver os processos licitatórios, acompanhar os engenheiros da obra. Esse grupo presta conta nestas situações. E às vezes quando as questões permeiam outras questões políticas, vai alguém do regional, vai a gente, vai quem precisar ir. O que a gente tem que fazer é amenizar os conflitos para entregar a obra. Então se a obra foi aprovada ela vai ter que ser entregue. Tem obra que não tem nenhum problema. Às vezes você pode ter problemas por ordem de desapropriação, a comunidade depois pensa melhor. A prefeitura não avaliou adequadamente a questão financeira da obra, chegou na hora vai ter que fazer uma drenagem, uma coisa mais profunda, viu que o negócio é muito maior do que ela supunha. Pois na verdade você faz uma vistoria especial. Você vai lá analisa a drenagem... você não vai fazer uma, esqueci o nome, para ver a dimensão do problema. Mas quando você vai executar o projeto executivo, fala "nossa, o problema é muito maior do que a gente imaginava". Ai tem que voltar na comunidade, apresentar discutir e acertar, readequar.*

*Pesquisador: Então na verdade este processo tem muitas idas e vindas, análises, reajustes...*

*Entrevistado: Tem obras que vai sem nenhum problema. Agora quando tem problema a gente, se tiver que ir 10 vezes a gente vai 10 vezes, até que aprovarem.*

*Pesquisador: A COMFORÇA?*

*Entrevistado: Na verdade nós só fazemos com a aprovação deles.*

*Pesquisador: Ah entendi ...*

*Entrevistado: Eles tem que assinar a planta do projeto para gente poder executar. Então se tem alguma adequação que eles nos pedem que não é passível de ser feita, possível de se feita. Ai a gente vai ter um confronto e vamos discutir e leva o engenho, o meio ambiente, e vai o pessoal da SUDECAP, e a gente vai de novo, e de novo quantas vezes forem necessárias. (Entrevistado 01)*

Nota-se que o OP Digital apresenta grande potencial de mobilização de pessoas. Quantitativamente isso é muito claro. O oferecimento de novos custos de participação (SANTOS, 2002; NABUCO, 2008) faz com que as pessoas vejam o processo como algo simples e fácil, como se observa na postagem que segue:

*Parabéns a esta iniciativa, **ficou muito mais fácil votar, nunca tive a oportunidade de votar em OP achei bastante interessante**, passei para todos meus contatos o site para que todos votem, será ótimo se todos puderem votar assim teremos mais obras aprovadas pelos moradores de seus respectivos bairros. (Postagem 026, OPD 2006, grifos adicionados)*

A deliberação digital no OPD permitiu a substituição das reuniões presenciais, eliminando, assim, uma intermediação que não exige contato direto e presencial entre os munícipes e diminui custos de participação (PEIXOTO, 2009). Na entrevista 01 tal posicionamento fica bem claro. Ao se questionar a relevância quantitativa do OP Digital, a entrevistada afirma que:

*[...] se você for pensar que aqui [referindo-se ao OP Digital] é um momento e aqui [referindo-se ao OP Regional] são 9 meses, então o esforço da participação é completamente diferente. O custo de participação é praticamente zero. Você está na sua casa na frente do computador, você apertou um botão, olhou e leu colocou sua opinião se você quiser, e apertou você participou do processo. Aqui [referindo-se ao OP Regional] não. Você vai em vários dias participar do processo. Então são custos de participação diferente e não são modelos que se comparem, acho que são*

*modelos que se somam e a gente tem tentado trabalhar um pouco nesta lógica na cidade. Então é bom que a cidade tenha vários modelos de participação, quanto mais modelos você tiver mais chances você tem de ter uma totalidade de uma participação popular sobre um orçamento. (Entrevistado 01)*

Nota-se que a principal contribuição a partir deste plano analítico é a redução dos custos de participação. Ainda que isso seja uma contribuição para o modelo de democracia participativa, como reconhece Santos (2002), deve-se alertar que pode ser uma “faca de dois gumes” uma vez que, se o desenho institucional não for bem alinhado aos objetivos políticos da iniciativa, todo o potencial das TICs pode gerar uma “não-participação”, pois, na mesma velocidade que a iniciativa recebe elogios e motiva as pessoas a participarem, seja através das redes sociais ou de outras formas de divulgação digital, o inverso também é possível (ou seja, uma crítica ganha maior visibilidade através das redes sociais e da internet, a decisão de não participar pode ganhar força entre os envolvidos, etc).

b) O controle social, nos moldes do OP Regional, e que favorece o *accountability* da sociedade não é empregado. O desenho institucional do OPD é limitadíssimo neste aspecto.

Como não há nenhum envolvimento da população para a produção coletiva de um regramento para o OPD, o controle social é visto como algo externo à população, que deve ser feito pela prefeitura ou pelas empresas municipais da área de obras e infraestrutura.

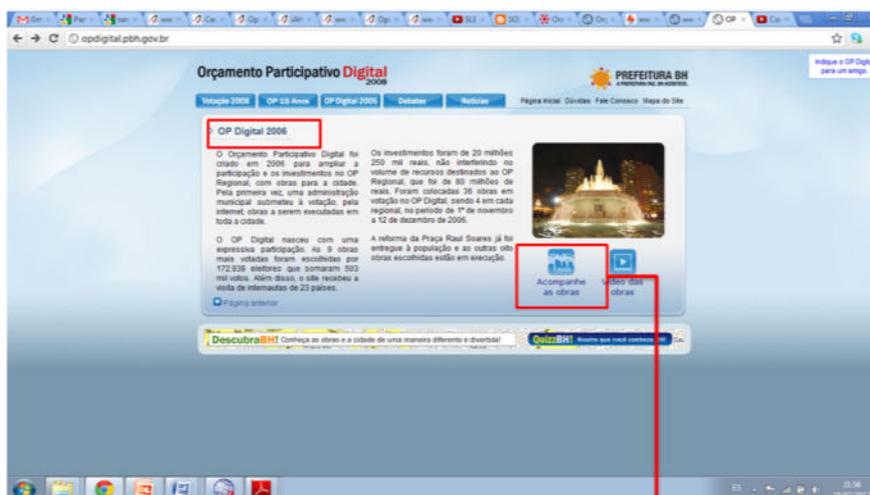
*Mas e as obras das concessionárias de serviços públicos, serão feitas concomitantemente? E o Projeto Olho Vivo, será feito Concomitantemente? etc.. Pois se não for feito, posteriormente virão e cortarão de novo a via, os passeios, etc. **E quanto a fiscalização da empreiteira que fará o serviço? haverá.** Passo pela Av. Antônio Carlos e vejo detalhes nos trechos já prontos **que faltou fiscalização e, acredito, que o contrato, fruto de um processo licitatório prevê o preposto, que tinha por obrigação aplicar as sanções previstas por execução de serviços mau feitos.[...] Vejo que a Regional poderia ser mais atuante, promovendo audiências públicas anuais, expondo seus vários projetos e o cronograma de implantação.***

*Sei que a culpa não é da atual gestão e que tais problemas são herdados de gestões anteriores. (Postagem 0106, OPD 2006, grifos adicionados)*

*Solicito **mais fiscalização da prefeitura** e manutenção dos esgotos da Sudecap e COPASA(estão colocando material inferior nos recapamentos .. Silva. (Postagem 0482, OPD 2006, grifos adicionados)*

O controle social é visto como algo externo, que não está incluído no “pacote” da participação. A participação termina com o resultado da votação, nada muito diferente daquilo a que nos acostumamos no que tange à eleição de nossos representantes no governo (a participação democrática, para muitos, termina na divulgação dos resultados da eleição; o controle, o acompanhamento do candidato raramente é realizado pelo eleitor).

Neste item, o principal contributo efetivo é a transparência que o OPD fornece. Ainda que muito limitada (pois poucos dados são disponibilizados sobre a obra, como licitação, empreiteiras vencedoras etc) essa transparência tem o mérito de informar periodicamente o status da obra. A seguir, observamos algumas imagens do site do OPD e da possibilidade de conhecimento do status das obras.



ACOMPANHAMENTO DAS OBRAS DO OPD 2006

Figura 38: Acompanhamento das obras OPD 2006  
 Fonte: Site OPD 2008.

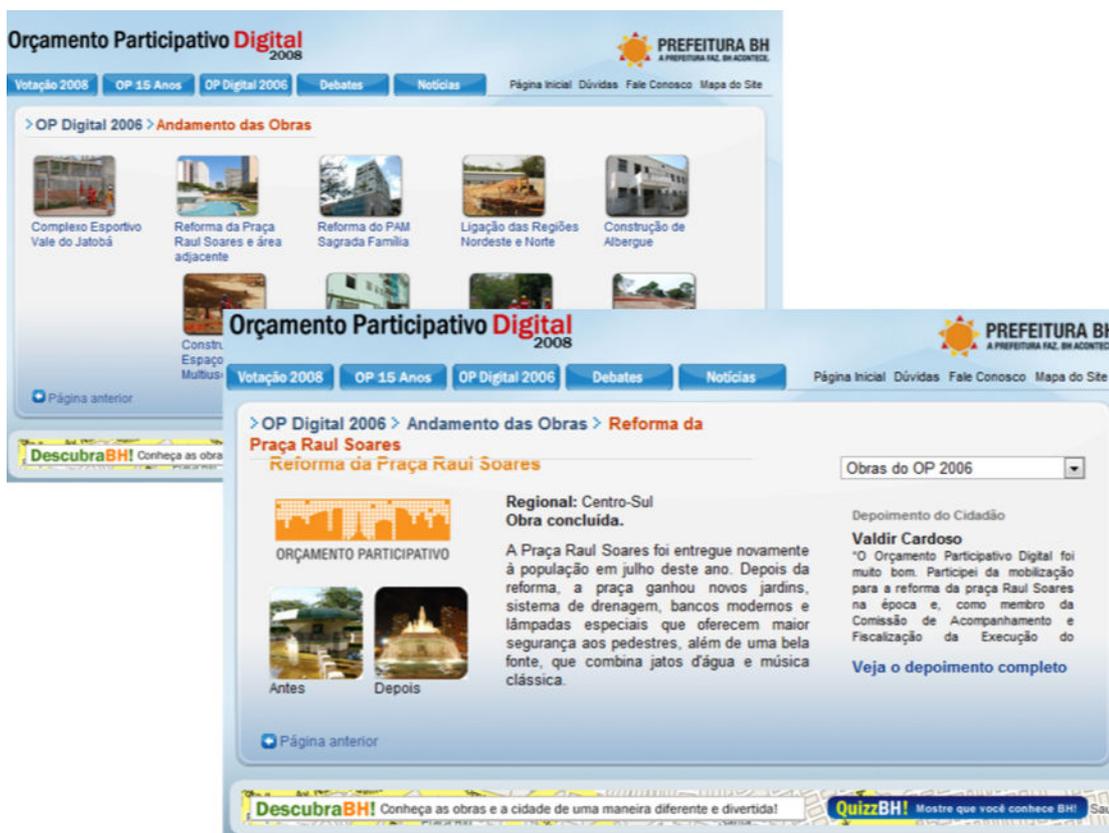


Figura 39: Acompanhamento das obras OPD 2008  
 Fonte: Site OPD 2008.

c) Analisando o plano da tecnodemocracia, nota-se que o processo deliberativo parte de um conjunto de obras, um rol de opções pré-determinado, que não leva em conta, necessariamente, as opiniões da população. Mais uma vez temos uma diferença central em relação ao OP Regional, pois, neste modelo, as decisões e o próprio processo deliberativo são realizados de maneira conjunta, mesclando-se critérios técnicos com populares (MARQUETTI *et al*, 2008). A população manifestou-se criticando isso no debate on-line:

*Quem escolhe quais obras serão votadas? A participação popular deveria ser a partir daí, serem ouvidos em suas demandas. E para a participação ser efetiva e coletiva, poderia ser menos burocrática, com tantos documentos exigidos. E porque não respondem a seção de opiniões postadas se está numa aba descrita como debates? E quanto aos empreendimentos que estão inacabados como o Parque Telê Santana e o Parque Ecologico do Brejinho? Quem vai prestar contas disso? (Postagem 0964, OPD 2011)*

Nota-se, na postagem 0964, uma percepção cidadã que ilustra um contrasenso do processo participativo implementado. No plano teórico, muito se debate a participação, o diálogo, a descentralização, mas será que existe a abertura necessária do “outro lado”, ou seja, do Estado? Seria o diálogo de uma via só?

Ao se analisar o debate *on-line* percebe-se que o OPD despertou algumas ações nas pessoas, as quais podem ser representadas pela figura que segue:

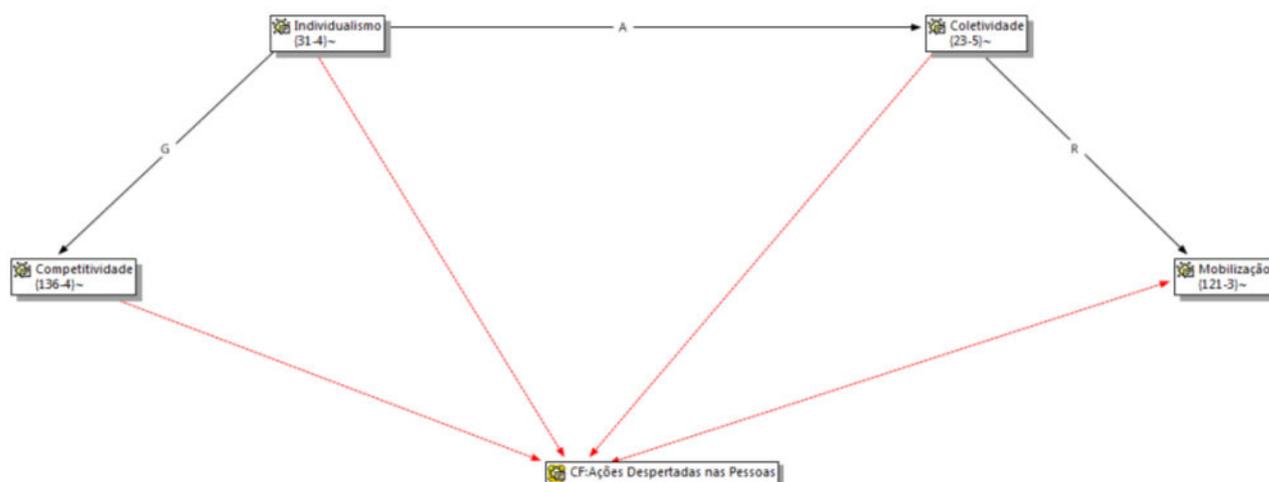


Figura 40: Análise do debate online  
 Fonte: Site OPD 2006, 2008 e 2011.

Individualismo (que fomenta a competitividade) e coletividade (que fomenta a mobilização) foram algumas das ações observadas a partir dos debates. O projeto político vivenciado e, conseqüentemente, o desenho institucional aplicado acabam favorecendo essa situação dual. Não que ela não exista na realidade, ou mesmo no OP Regional, mas o desenho institucional do OPD, especialmente a edição 2008, estimulou uma competição (e mesmo um bairrismo) entre os participantes.

O impulso para compreender se o processo digital poderia reverberar na prática presencial, ou seja, se as pessoas se mobilizariam somente na internet, indicou que existe uma ressonância, pedagógica, entre a participação digital e a presencial.

Vários exemplos de mobilização foram captados nos debates, nas pesquisas em blogs e redes sociais, mas o caso que acredito ser o mais emblemático é o do movimento SOS Basílio da Gama, que nasceu a partir da colocação da obra de revitalização da Avenida Basílio da Gama, na região Norte de BH. A situação da localidade é crítica. Com esgoto clandestino a céu aberto<sup>74</sup> e sem pavimentação

<sup>74</sup> Ver <http://www.youblisher.com/p/171641-Jornal-COMUNIDADE-EM-ACAO/>

asfáltica em grande parte da via, a população local convivia com um grande problema. Abaixo algumas fotos da localidade:



Figura 41: Avenida Basílio da Gama  
Fonte: Site OPD 2011.



Figura 42: Avenida Basílio da Gama com chuva  
Fonte: Site Movimento SOS Basílio da Gama.

Fazendo uso de várias ferramentas digitais, os moradores da localidade viram, no OPD, a possibilidade de transformar sua realidade. E não se contentaram em simplesmente votar através do site do OPD. Buscaram meios digitais para criar uma verdadeira mobilização, que é atualmente identificada pelas lideranças como um movimento social, para que a obra fosse aprovada. O resultado é expresso nos números finais da votação.

Obra	Votos	(%)
Tratamento de fundo de vale da Av. Basílio da Gama	5086	44,1 %
Revitalização do Campo Tupinense	2440	21,2 %
Instalação de câmeras de vídeo monitoramento	2348	20,4 %
Requalificação da Avenida Waldomiro Lobo	1650	14,3 %

Tabela 16: Resultado votação regional norte  
Fonte: Site OPD 2011.

Segundo as lideranças,

*O Movimento SOS Basílio da Gama é exclusivo para o publico de Internet usando as ferramentas de redes sociais e blog. Foi criado por Robson Mota e Marcos Silva para mostrar a população os problemas da Av. Basílio da Gama do bairro tupi. (Entrevistado 05)*

Através de um blog, os participantes do movimento divulgavam informações e buscavam explicar os argumentos pelos quais as pessoas deveriam votar na obra da Avenida, que é apenas parcialmente pavimentada (o trecho pavimentado foi fruto do OP Regional):



Tabela 17: Tela do Blog SOS Basílio da Gama  
Fonte: Blog SOS Basílio da Gama (<http://sosbasiliodagama.blogspot.com.br/>).

Através desse canal, pontos de votação foram divulgados e eventuais problemas técnicos foram tratados. Foram divulgados audios em mp3 sobre a campanha e os organizadores solicitavam apoio, pedindo que as pessoas colocassem o audio nos seus carros para divulgação.



Figura 43: Campanha de som SOS Basílio da Gama  
Fonte: Blog SOS Basílio da Gama (<http://sosbasiliodagama.blogspot.com.br/>).

No site do OPD o debate foi intenso com várias manifestações de apoio à iniciativa do movimento, fazendo com que o debate ganhasse, inclusive, um norte direcionado para a “dignidade humana”.

*Av. Basílio da Gama, é a obra mais importante, pois é uma conquista da dignidade dos moradores que lá moram, não deixem de votar na verdade, vamos mostrar aos senhores políticos que a população está unida porem não podemos deixar de conquistar votos ate os últimos minutos de votação da op esta obra será a mais votada de BH!!! obrigado a todos que esta acreditando neste objetivo, unidos somos mais fortes. (Postagem 0211, OPD 2011)*

*Como bem colocou o Edgard, prefiro votar pelo resgate da DIGNIDADE HUMANA ao invés de alimentar ainda mais a indústria do medo (Postagem 0251, OPD 2011)*

*Eu sou moradora da Avenida Basílio da Gama, há mais de 40 anos. E gostaria que a avenida fosse feita as duas vias, uma vez que a mata do lado*

*direito tem animais que estão invadindo os lotes, entrando para dentro de nossas casas, trazendo todos os tipos de transtornos. Nos ajude a ter um pouco de Dignidade para nós moradores antigos no bairro Tupi. Vote para a obra da Basílio da Gama. (Postagem 0523, OPD 2011)*

Podemos notar que, em termos de uma dimensão da tecnodemocracia, a principal contribuição do OP Digital para a democracia participativa foi o despertar de uma “semente” que estava adormecida. Com a oportunidade oferecida pelo OPD, a comunidade viu a chance de uma demanda reprimida local tornar-se realidade. O Orçamento Participativo Digital mostra que é possível passar do plano digital para o plano presencial em termos de mobilização e participação social<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Deve-se, contudo, fazer uma ressalva: uma pesquisa mais aprofundada e focando especificamente os movimentos sociais envolvidos é necessária para identificar que forças foram mobilizadas nesta transição do digital para o presencial.

## **CAPÍTULO 6 – CONCLUSÃO**

A participação política dos cidadãos na Gestão Pública apresenta-se na contemporaneidade como elemento central para a transformação social. Em um mundo envolto por problemas sociais e, em um país fortemente desigual, a participação das pessoas nas decisões do Estado é o principal caminho para a emancipação social. Para Boaventura de Sousa Santos (2002), várias experiências realizadas ao redor do mundo, buscam repensar o sistema representativo-democrático por meio de uma nova gramática do político e do social. São experiências que buscam radicalizar a democracia, deixando-a mais porosa para a participação da sociedade. Trata-se da emergência de um modelo de democracia participativa, tido como alternativa à lógica hegemônica dentro da teoria democrática.

O Orçamento Participativo, experiência pioneira do Brasil, realizada no ano de 1989, em Porto Alegre, é um dos ícones da construção deste novo modelo democrático. Contrariando pensadores democráticos elitistas (como Schumpeter, 1961), a experiência gaúcha mostra que é viável a participação democrática, na qual a deliberação sobre o orçamento público (tido como algo técnico e de domínio de burocratas) ocorre em diversas fases, contando com a participação direta e indireta (representada por delegados). Depois de uma fase de proliferação do OP para várias prefeituras, inclusive de governos conservadores de direita, surge uma experiência de hibridização do OP com as TICs: o Orçamento Participativo Digital.

Criado, em 2006, pela Prefeitura de Belo Horizonte, o OP Digital tinha como objetivo ampliar a participação das pessoas no processo deliberativo local e, ainda,

incluir novos públicos que historicamente têm baixa participação no OP presencial: os jovens e a classe média. As TICs possuem potencial latente para integrar pessoas e mesmo ser empregada como canal de debate e troca de idéias, dadas suas características de comunicação de um para muitos e de muitos para muitos. Por conta disso, elas foram o depósito de esperanças para a concretização de uma nova democracia, uma *cyber-democracia* ou e-democracia. As manifestações recentemente realizadas e conhecidas como “A Primavera Árabe” demonstram como a internet e as redes sociais podem ser empregadas para a transformação social, mesmo em regimes ditatoriais. Entusiastas vislumbram as TICs fortalecendo o *ethos* democrático em nossa sociedade. Neste cenário é que se apresenta o problema central tratado nesta tese: *Quais são as contribuições do OP Digital de BH para o fortalecimento de um modelo de democracia participativa a partir da visão dos gestores públicos e da prática dos cidadãos?*

Para responder a tal questionamento foi utilizado, como metodologia, o estudo de caso único e, como métodos de coleta de dados, entrevistas com gestores públicos e lideranças comunitárias, análise das postagens realizadas pela população no site do OPD e análise bibliográfica de documentos oficiais e manifestações populares na internet. Para isso, foram pesquisadas as três edições do OPD (2006, 2008 e 2011) e os dados foram tratados através do software Atlas.TI 6.0.

Para compreender adequadamente as contribuições desta experiência para o fortalecimento da democracia participativa, os dados coletados foram analisados a partir de duas dimensões: o projeto político que subjaz o OPD e seu desenho institucional. Operacionalmente, procedeu-se do seguinte modo: foi analisado o projeto político que subjaz a experiência; em seguida analisou-se o desenho

institucional do OPD para, finalmente, identificar e analisar suas contribuições para o modelo de democracia participativa.

A construção desta tese articulou, em seu capítulo teórico, um debate aprofundado sobre a democracia. Foi explorada, a partir de um viés crítico, a construção do atual modelo hegemônico (democracia representativa liberal) e, em seguida, foram apresentados elementos sobre um modelo alternativo em debate: a democracia participativa. Este capítulo forneceu subsídios para a compreensão da democracia e sua posição nas discussões sobre a necessidade de maior participação política.

Em seguida, buscou-se constituir o estado de campo acerca das diversas tipologias e teorias sobre o fenômeno da participação. Foram visitadas diversas pesquisas sobre o tema com o objetivo de demonstrar a diversidade desta seara. Nos subtópicos presentes nesta parte, a relação entre a participação e as TICs foi explorada, buscando destacar o atual debate sobre e-democracia e sobre a e-política. Os conceitos de desenho institucional e projeto político, chaves analíticas deste trabalho, foram desenvolvidos nos subtópicos finais.

O debate sobre a Gestão Pública foi iniciado a partir da percepção de um campo de tensão constante entre uma pressão gerencialista e outra participacionista. Este tópico teve como objetivo central demonstrar o papel da participação na Gestão Pública e, principalmente, apresentar as dicotomias presentes nesta relação. O debate teórico se desloca em seguida, para o histórico da experiência do OP, buscando desenhar sua trajetória desde o modelo "analógico" até sua versão "digital".

O primeiro plano de análise da experiência foi o projeto político do OPD. Os achados empíricos apresentam um projeto político mais voltado para o modelo

democrático-participativo, apresentando, entretanto, elementos da lógica hegemônica. Tal situação foi refletida no desenho institucional do OPD que, em termos de possibilidades para radicalização da democracia, demonstrou-se muito limitado. Os cidadãos não definem as obras, o acompanhamento (*accountability*) dá-se de maneira muito incipiente (ocorre apenas uma informação sobre o *status* das obras no site do OPD). Em comparação com o processo presencial, o OPD tem grande foco no voto, reforçando um *ethos* do modelo democrático hegemônico, que vislumbra a democracia a partir de uma lógica elitista e procedimentalista.

O arcabouço teórico apresentou adequado suporte ao demonstrar que o desenho institucional de um artefato tecnológico de participação democrática, como o OPD, deve ser analisado a partir de seu projeto político. Uma análise que não levasse em conta tal dimensão poderia incorrer em confusões semânticas, como assevera Dagnino (2004). Entretanto, enfrentou-se grande dificuldade para operacionalizar esse conceito. Enquanto o desenho institucional é mais observável e perceptível, o projeto político mostra-se mais rarefeito. Os poucos trabalhos encontrados, que utilizam tal dimensão analítica, trazem poucas contribuições empíricas ao campo. O conceito de projeto político, tal como preconizado por Dagnino (2004), está em um plano abstrato elevado. A realidade mostra-se muito mais complexa, quase como uma bricolagem entre visões, ferramentas, processos, interesses políticos e sociais. A dicotomia entre os dois grandes projetos (um democrático e outro neoliberal), quando testada empiricamente, sugere a realidade envolta ao OPD como uma constante dialética. O OPD é uma experiência em movimento, dinâmica e viva. Se a primeira edição, em 2006, com os elementos empíricos analisados, se aproxima mais de um projeto democrático, a última edição,

a de 2011, possui mais traços de um projeto de legitimação de uma dada hegemonia.

Não se pode afirmar, categoricamente, que o OPD possui uma matriz de projeto político A ou B, (aliás, não se pode afirmar que análises empíricas desta natureza irão encontrar “tipos puros” de projetos políticos). Mas é possível, sem sombra de dúvidas, navegar com muito mais segurança entre os discursos apresentados sobre a temática por meio dessa chave analítica. Se o conceito de projeto político se mostra de difícil manejo e operação, sua negligência poderia comprometer as análises realizadas.

Em um segundo plano de análise, a principal conclusão que pode ser apontada é a de que a configuração do desenho institucional é determinante para a qualidade da participação democrática de uma iniciativa como o OPD. Se entre alguns teóricos (como PUTNAM, 1993) existe a idéia de que o desenho institucional apresenta fraca influência sobre a participação da sociedade na esfera pública, esta conclusão definitivamente não se aplica ao caso do OPD. Como um artefato dinâmico, o orçamento participativo digital apresentou três diferentes desenhos institucionais em suas três edições. Se esse fato, de certo modo, tornou mais complexo qualquer esforço comparativo, ao mesmo tempo apresentou a possibilidade de se compreender e associar os discursos e comportamentos dos cidadãos através das três edições. Manifestações, como enfrentamento verbal, posições de disputa e mesmo um “bairrismo”, podem ser notadas nas postagens analisadas.

Quando o desenho institucional se propôs, na visão da prefeitura (BELO HORIZONTE, 2008a), a realizar o debate de uma grande obra viária estruturante para a cidade, de maneira que todos pudessem pensar “a *polis*” de modo integrado,

o que se notou foi uma verdadeira disputa bairrista, em alguns casos, com referências à condição econômica das pessoas (ricos *versus* pobres, trabalhadores *versus* empregadores etc). A visão de Silva e Carvalho (2006) de que o OP pode criar uma nova arena de discussão, na qual os espaços para se moldar as relações entre as classes e mesmo alterar os efeitos do conjunto das estruturas de maneira mais democrática, se confirma. Curiosamente, as diferenças entre classes se apresentam com um relevo muito mais destacado no OP Digital. Enquanto o OP Presencial é visto como uma arena mais homogênea, em que pessoas, em sua maioria de uma mesma classe social, buscam tomar parte das decisões públicas, o OP Digital mostra-se muito mais heterogêneo (no sentido de que pessoas de realidades distintas partilham o momento de debate no OP presencial).

Nogueira (2005, p.161), citando Pontes e Silva (1999, p.64), afirma que “a realidade concreta foi-se encarregando de mostrar que os canais de participação são espaços em que se manifestam intensas demandas e pressões sobre o governo e que os conflitos resultantes desse processo precisam ter regras democráticas para que, de fato, se constituam em possibilidades de democratização”. O regramento do OPD, envolvido diretamente com a idéia do desenho institucional, é que não foi, em nenhuma das edições, debatido com a população.

Diferente do que ocorre no OP Presencial, a versão digital é mais contida, menos política em termos de *design* institucional. O que se nota é que o potencial político foi represado pelo desenho institucional. Conflitos latentes, disputas políticas entre classes, debates e mesmo um espaço onde houvesse a profusão de uma discussão negocial e explicitação de diferentes interesses (NOGUEIRA, 2005) poderiam ser vivenciados intensamente nessa modalidade de Orçamento Participativo, uma vez que, enquanto os debates nas assembleias presenciais

seguem, praticamente, um mesmo tom, vivenciados por pessoas de um mesmo extrato social, o OPD rompe a barreira física, possibilitando que um morador da zona sul (de maior poder aquisitivo) exponha sua idéia, manifeste sua opinião e debata com um morador de uma região mais pobre, sem a necessidade de ir a um centro comunitário na periferia. Esse potencial, no entanto, é limitado pelo desenho institucional desenvolvido.

Um dos gestores entrevistados apresentou a argumentação de que uma possível causa para essa limitação, para além do projeto político, é a tecnologia. Para ele, o desenvolvimento de uma lógica mais participativa e mesmo descentralizada (como ocorre no OP presencial) estaria limitada pelas condições técnicas oferecidas na atualidade. Ainda que seja um argumento legítimo, discorda-se dessa proposição, pois se entende que existem, sim, condições técnicas para uma radicalização do OPD (poderia haver, por exemplo, um debate prévio, online, sobre as regras do processo, sobre a definição das obras a serem votadas, sobre um formato de controle ativo das obras posteriormente).

No último plano de análise, as conclusões articulam as principais contribuições do OP Digital para o modelo de democracia participativa. Partindo de um prisma de análise da gestão, as contribuições identificadas referem-se ao oferecimento de novos custos de participação (que fez efetivamente, com que novos atores participassem do processo deliberativo) e a transparência das obras (embora seja muito pouco em termos de controle social, isso mostra que, potencialmente, as TICs podem contribuir nesta seara, prestando informações para o fortalecimento de um modelo democrático participativo). Observando a prática dos cidadãos, a principal contribuição identificada foi a ressonância da participação digital nas ações presenciais de articulação, mobilização e participação da sociedade.

O mais interessante achado neste estudo foi, sem dúvida, a ressonância da participação digital em ações presenciais, aqui apresentadas pelo movimento SOS Basílio da Gama. O movimento, que nasceu a partir do OP digital, empreendeu uma série de ações através da internet, para mobilizar as pessoas em torno da votação para aprovação de uma obra em sua regional.

Essa improvável contribuição mostra que as limitações do processo podem ser compensadas com o envolvimento e o interesse da sociedade. O custo reduzido de participação atraiu mais participantes e outras pessoas com condições de atuar de maneira mais direta e dedicar mais tempo para o movimento, assumiram a frente da mobilização.

O controle social da obra vencedora será efetuado pela própria comunidade que se organizou e formou uma comissão que irá atuar de maneira independente da COMFORÇA. Essa iniciativa pode evitar, por exemplo, o que ocorreu com a Praça São Vicente, vencedora do OP Digital 2008, que mobilizou várias pessoas da comunidade, mas até o momento não foi realizada.

A participação digital, no caso do OPD, apresentou-se capaz de articular elementos presenciais para fortalecer as reivindicações sociais, o que se torna a maior contribuição do OPD para a democracia participativa. Tal caso contradiz o pensamento de que o “cidadão ordinário, não-organizado seja apático ou que não tenha capacidade de intervir de maneira qualificada no sistema político” (SAMPAIO, MAIA E MARQUES, 2010 , p.1).

Outros achados que merecem destaque são:

(a) Influência do desenho institucional e do projeto político na participação: fica clara a relevância da análise dessas duas dimensões nos processos de participação democrática e, em especial, nos processos de participação digital.

Foram efetuadas modificações no desenho institucional do OPD entre a transição das administrações de Fernando Pimentel (PT) e Marcio Lacerda (PSB). Dentro das tipologias de participação visitadas na tese, e considerando o modelo de Arnstein (1969), podemos classificar a participação no nível de “pacificação” do ponto de vista dos cidadãos. Neste nível existe a participação nos processos decisórios, contudo não existe obrigação ou garantias de que os tomadores de decisão vão levar em conta o que ouviram. Um fato marcante, que fundamenta essa proposição é a manifestação dos cidadãos no site do OPD, criticando a não concretização da obra da praça São Vicente. Houve uma mobilização, mas a obra não foi executada. A percepção dos cidadãos faz com que a tipologia de “pacificação”, de Arnstein (1969), seja a mais adequada.

(b) A Queda vertiginosa da participação ao longo das edições do OPD tem ligação com a percepção da credibilidade do processo: Se a quantidade de pessoas que participa do OPD chama a atenção, a queda vertiginosa da participação entre as três edições também impressiona. Enquanto, na primeira edição, mais de 172 mil pessoas participaram, na edição 2008 o número cai para aproximadamente 113 mil e, em 2011, temos pouco mais de 25 mil pessoas participando do processo. Do ponto de vista dos gestores envolvidos, a temática proposta (no caso da queda da edição 2006 para a edição 2008) foi determinante. A leitura por eles realizada, diz que o tema do transporte público e obras viárias era muito “árido” e isso influenciou o interesse das pessoas. O que foi preponderante, a partir da visão dos cidadãos que se manifestaram no site do OPD, no entanto, foi a não efetivação de obra Praça São Vicente. A obra que estava liderando a votação era vista como benéfica para a zona sul, ou seja, para a classe rica. Com uma forte mobilização popular, empreendeu-se uma grande reviravolta no processo e a praça São Vicente sagrou-

se campeã. Contudo a referida obra não foi implementada (a prefeitura informa que ela será executada pelo Governo Federal), e a obra que ficou em segundo lugar (que foi “vencida” pela mobilização popular) já foi executada. Oficialmente, a prefeitura informa que não foi ela quem realizou a obra da zonal sul, mas uma empresa, por conta de uma contrapartida definida pelo licenciamento ambiental. A população, no entanto, parece que não aceitou bem essa situação e perdeu a credibilidade no OP Digital, o que pode explicar a queda brusca na participação.

(c) o OPD não possui os atributos de um OP: Dentro dos atributos de um OP, definidos por Avritzer e Navarro (2003), pode-se notar que no OP digital não existe a inversão de prioridades (as populações mais carentes recebem mais recursos), nem a auto-regulação soberana do processo (a partir da definição das regras e procedimentos pelos próprios cidadãos), tampouco a prática de elementos de participação local (assembléias, conselhos, etc) com métodos de democracia representativa e participativa. É também questionável até que ponto existe a cessão de soberania por parte de quem detém o poder local. É curioso notar, portanto, que dentro dos traços centrais de um OP, apontados pelos teóricos, o OP Digital se apresenta muito distinto de sua versão “analógica”. Neste sentido, reforçando aspectos identificados em pesquisas anteriores (ABREU, 2009), cabe questionar se a nomenclatura desse artefato é adequada.

A principal contribuição deste trabalho para o campo de pesquisa sobre participação democrática e internet é, sem dúvida, a identificação e confirmação de um movimento de reverberação entre a participação digital e a presencial. De certo modo, alguns autores apontam a apatia política e a frivolidade, como traços marcantes em algumas iniciativas de participação política digital. A partir desta pesquisa, fica evidente o potencial das TICs em processos participativos

democráticos, ainda que somente um caso tenha sido identificado (Movimento SOSS Basílio da Gama), este é relevante para o contexto estudado.

Esta pesquisa, com toda certeza, não esgotou o debate sobre a temática. Outros diversos trabalhos podem explorar mais o OP Digital. Sugere-se, como futuras pesquisas, a realização de análises mais detalhadas com foco direto no movimento social derivado do OP Digital, buscando compreender suas peculiaridades, além de acompanhar o desfecho da obra vencedora. Haverá continuidade da mobilização após a conclusão da obra? As pessoas irão buscar outros canais de participação para fazer valer suas opiniões e buscar a deliberação pública? São algumas possíveis questões que ainda podem ser exploradas e que o presente trabalho não teve condições de aprofundar dada a necessidade de maior maturação da experiência do SOS Basílio da Gama. A relação entre o OP Presencial e o Digital ainda carece de muitas investigações e se apresenta também como grande seara de pesquisa.

Este trabalho buscou ir além de uma análise técnica do OPD enquanto uma ferramenta informacional. Os esforços concentrados buscaram entender o contexto sócio-político em que o OPD está imerso. Existem, contudo, várias limitações nesta pesquisa. Em termos empíricos, a indisponibilidade de dados sobre o perfil dos cidadãos que participaram do OPD limitaram uma plena compreensão do desenho institucional, conforme proposto por Fung (2006). Em termos teórico-conceituais, conforme explanado anteriormente, a variável projeto político mostrou-se plenamente aderente aos objetivos propostos, mas, ao mesmo tempo, de complexo traquejo e operacionalização.

Finalmente, pode-se afirmar, com este trabalho, que o OP Digital oportunizou a mobilização e a organização social, fortalecendo um modelo de democracia

participativa, apesar de o projeto político e o desenho institucional, sob os quais a ferramenta estava constituída, terem limitado as possibilidades de uma participação mais intensa da sociedade no processo deliberativo. O ocorrido, porém, não foi suficiente para evitar que uma ressonância participativa (ainda que muito pontual) da esfera digital reverberasse na esfera presencial e criasse um movimento social. A democracia participativa pode se fortalecer através de experiências como estas, mas muito ainda deve ser pesquisado e experimentado para que possamos ter uma democracia plena e emancipadora.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, J. C. A. A Democracia Digital e a Sociedade da Informação Sob Enfoque Gramsciano. In: **Anais do EnADI/ANPAD** - Encontro de Administração da Informação, Recife, 2009.
- ABREU, J. C. A.; ARMOND-DE-MELO, D. R.; MOTTA, G. S. Modelos de Democracia Eletrônica: Analisando o Orçamento Participativo Digital. In: **Anais do EnAPG/ANPAD** – Encontro de Administração Pública e Governança. Vitória, 2010. v. 1.
- AIKENS, G. S. A DEMOCRACIA ELETRÔNICA. **Cadernos Escola Legislativa**. Belo Horizonte, 5(8): 41-101, jul/dez. 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. In: **Anais do ENANPAD** - Encontro da Associação de Pós-graduação em Administração, 2001.
- AL-KODMANY, K. Public participation: Technology and democracy. **Journal of Architectural Education**, 53 (4), 220–228, 2000.
- ALMEIDA, J. **Marketing Político – Hegemonia e Contra-hegemonia**. São Paulo: Xamã / Fundação Perceus Abramo, 2002.
- ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation, **JAIP**, Vol. 35, nº 4, July 1969, pp. 216-224. Disponível em <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>. Acesso em novembro de 2011.
- AVRITZER, L. **A relevância política da participação popular**. Le Monde Diplomatique Brasil, Março de 2009.
- AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (Orgs.) **A inovação democrática: O Orçamento Participativo no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, vol.14, nº 1, Campinas, Junho, 2008.
- AVRITZER, L. **Modelos de Deliberação Democrática: O Orçamento Participativo no Brasil**. In: SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos), p. 561 – 592.
- AVRITZER, L. **Sociedade Civil e Participação Social no Brasil**. DCE/UFMG, Belo Horizonte, 2006.
- AVRITZER, L. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009b.

BANCO MUNDIAL. WORLD BANK. **World Bank Participation Sourcebook**, Environment Department Papers Participation Series Washington: World Bank, 1995.

BARBOSA, A. F. **Governo Eletrônico: Dimensões da Avaliação de Desempenho na perspectiva do Cidadão**. 2008. Tese (Doutorado em Administração). Escola de Administração de Empresas de São Paulo/EAESP. São Paulo: FGV, 2008.

BARZELAY, M. The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. **International Public Management Journal**, Nr. 3, pp. 229-265, 2000.

BAUMAN, Z. **Em Busca da Política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

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

BELO HORIZONTE. **Caderno de Metodologia**. Belo Horizonte, 2007a.

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

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. **Relatório Estatístico – 2009**. PBH, Belo Horizonte, disponível em [www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br) acesso em junho, 2009.

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

BELO HORIZONTE, 2007. 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.

BEST, N.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R.; VAZ, J. C. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**, v. 9, p. 105-124, 2010.

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.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, 1994.

BONI, V. QUARESMA, S, J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80.

BRASIL, F. P. D.; QUEIROZ, L. S. Gestão metropolitana e participação: Uma análise do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH. **Revista e-metropolis**, nº 01, ano 1, | maio de 2010.

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

BROWER, R. S.; ABOLAFIA, M. Y.; CARR, J. B. On Improving Qualitative Methods in Public Administration Research. **Administration & Society**, 32: 363, 2000.

CABRAL, E. R., GOMES, S. C., ARAUJO, F. F. Organização e Pressão Política do Empresariado Industrial Brasileiro frente à Regulação Ambiental: estratégias da Confederação Nacional da Indústria – CNI. In: Encontro Nacional da Associação de Pesquisa em Administração. **Anais Enanpad**, 2010.

CANÇÃO, R. **Análise Qualitativa de Dados com o NVIVO**. Departamento de Engenharia de Informática da Universidade de Coimbra, Portugal, 2006. Disponível em <http://www.slideshare.net/rosariocacao/anlise-qualitativa-de-dados-com-o-nvivo-1334976>. Acesso em março de 2011.

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

CESAR, A. M. R. V. C. **Método do Estudo de Caso (Case Studies) ou Método do Caso (Teaching Cases)? Uma análise dos dois métodos no Ensino e Pesquisa em Administração**. Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2006. Disponível em [http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/remac/jul\\_dez\\_05/06.pdf](http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/remac/jul_dez_05/06.pdf). Acesso em nov/2011.

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.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração de Pública RAP — RIO DE JANEIRO** 42(5): 829-74, SET/OUT. 2008.

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

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. In: Congresso Comunicação e Política, Belo Horizonte, 2007. **Anais COMPOLITICA**. Disponível em [www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/qt\\_cd-eleonora.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/qt_cd-eleonora.pdf). Acesso em Fevereiro de 2011.

CUNHA, M. A.; POZZEBON, M. O Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação para Melhoria da Participação na Tomada de Decisão Pública. In: Encontro da Associação de Pós-Graduação em Administração. **Anais XXXIII EnANAPD**, 2009.

DAGNINO, E. OLVERA, A. J.; PANFICHI, A (Org.). **A Disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATOS D. (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. pp. 95-110.

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 ressignificação do conhecimento. In: **Anais da ANPED - Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, GT-17: Filosofia da Educação**, 2007.

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

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DEMO, P. Ambivalências da sociedade da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 37-42, maio/ago. 2000.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Editores). **Handbook of qualitative research**, 2ª ed. Califórnia: Sage Publications, 2000.

DI PIETRO, M. S. Z. Participação Popular na Administração Pública: **Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo**, nº 1, 1993, pp. 128-139.

DINIZ, E. H. *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração de Pública RAP — RIO DE JANEIRO** 43 (1): 23-48, JAN./FEV. 2009.

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

DUARTE, N. As Pedagogias do “Aprender a Aprender” e Algumas Ilusões da Assim Chamada Sociedade do Conhecimento. In: **Anais da ANPED - Reunião Anual da**

Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, 2001. Trabalho apresentado na Sessão Especial intitulada Habilidades e Competências: a Educação e as Ilusões da Sociedade do Conhecimento, durante a XXIV Reunião da ANPEd, 8 a 11 de outubro de 2001.

DUTRA, O. e BENEVIDES, M. V. **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo: Perseu Abramo, 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. São Paulo: Edunesp/Boitempo, 1997.

ECO, U. **Apocalípticos e Integrados**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2006.

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

ENTERRIA, E. G. y FERNÁNDEZ, T.R. **Curso de Derecho Administrativo**, Vol. II. 5<sup>a</sup> ed. Madrid: Civitas, 1998.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Saraiva, 2001.

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

FEDOZZI, L. **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.

FEENBERG, A. Subversive Rationalization: Technology, Power, and Democracy. **Inquiry**, 35, 301-22, San Diego State University, 2001.

FERREIRA, D. E. S. Participação e qualidade da deliberação pública: uma análise comparativa entre o OP digital de Belo Horizonte e a etapa digital do OP Recife. In: **Anais do IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR**. Belo Horizonte Brasil, Março, 2011.

FERRI, M. F. **A disputa entre os diferentes projetos políticos no orçamento participativo do município de Vila Velha – E. Santo: radicalização da democracia ou elitismo democrático?** Dissertação de mestrado, 2009. Universidade Federal do Espírito Santo, PPGPS.

FINQUELIEVICH, S. **E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA**. Links Org. Buenos Aires, agosto de 2005.

FRANCKINI, T. M. *et al.* Participação e Representações Alternativas nas Democracias Contemporâneas: dois fenômenos, uma abordagem. In: **Anais** do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia, UFSC, Florianópolis, Brasil Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais \_ NPMS, 2010.

FREITAS, F. **Parceiros na vitória: administração participativa no mundo**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1991.

FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Revista de Sociologia e Política**, 2003, 21. Disponível em: [scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782003000200011&lng=pt&nrm=iso](http://scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200011&lng=pt&nrm=iso). Acesso em setembro de 2011.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. Harvard University Forthcoming. **Public Administration Review**, 66: 66–75 (December 2006).

FUNG, A. Receitas para Esferas Públicas: Oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (Org). **Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004.

GAVENTA, J; VALDERRAMA, C. Participation, Citizenship and Local Governance Background note prepared for **Workshop on Strengthening participation in local governance**. Institute of Development Studies, June 21-24, 1999. Disponível em <http://www.uv.es/~fernandm/Gaventa,%20Valderrama.pdf>. Acesso em março 2011.

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

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

GOMES, W. Democracia Digital: Que Democracia? In: Congresso Comunicação e Política, Belo Horizonte, 2007. **Anais COMPOLITICA**. Disponível em [http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt\\_ip-wilson.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_ip-wilson.pdf). Acesso Outubro de 2011.

GOMES, W. Internet e Participação Política em Sociedades Democráticas. In: **Anais do V ENLEPICC - Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura**, 2005.

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

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

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere, vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política**. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, A. **Cuadernos de La carcel (Tomo 1/ Cuadernos 1 Y 2)**. EDICIONES ERA, MÉXICO, 1981a.

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

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

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

HOWARD, P. N. *et al* **Opening Closed Regimes What Was the Role of Social Media During the Arab Spring?** Project on information technology & Polical Islam PITPI, workpaper, 2011. Disponível em <http://www.pitpi.org/> Acesso em novembro de 2011.

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

IANNI, O. O Príncipe Eletrônico. In: **Anais do XXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS - GT 19 – TEORIA SOCIAL**. CAXAMBÚ, 1998.

IGNÁCIO, S; PESCE, L. **Características da Investigação Qualitativa**. UNIFESP, Apresentação Disponível em <http://www.slideshare.net/lucilapesce/caractersticas-da-investigao-qualitativa>. Acesso em novembro de 2011.

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

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

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**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall: 2004.

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

KOHAN, N. **Gramsci para principiantes**. Buenos Aires: Era Naciente, 2004.

LÉVY, P. **O que é virtual**. São Paulo: 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.

LOURENÇO, 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.

LÜCHMANN, L. H. H. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: RUBENS PINTO LYRA. (Org.). **PARTICIPAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: teoria e prática**. João Pessoa:UFPB, 2009, p. 390.

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.

MAIA, R.C. M. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação. In: **Anais** do Congresso Internacional "Internet, Democracia e Bens públicos". FAFICH/UFMG, 2000.

MARQUES, F. P. J. A. Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. **Ciências Sociais Unisinos**. São Leopoldo: 2008, Vol. 46, N. 2, p. 140-151, mai/ago 2010.

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

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

MATTOS, P. L. C. L. “Os resultados desta pesquisa (qualitativa) não podem ser generalizados”: pondo os pingos nos is de tal ressalva. **Cadernos EBAPE**, v. 9, Edição Especial, artigo 1, Rio de Janeiro, Jul. 2011. p. 468-468.

MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração de Pública** – Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. Qualitative data analysis. Thousand Oaks: **Sage Publications**, Inc. 1994.

MODESTO, P. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi**, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2586>>. Acesso em 16 abr. 2011.

MONTEIRO, J. V. A pressão pelo crescimento: desonerações & reformas. **Revista de Administração de Pública**, vol.41 nº 1, Rio de Janeiro Jan./Feb. 2007.

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.

MÓRON, M. S. **La Participación del Ciudadano en la Administración Pública**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

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

NABUCO, A. L. *et al.* A Experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: O Uso das Novas Tecnologias no Fortalecimento da Democracia Participativa. **Informática Pública**, ano 11 (1) 139-155, 2009.

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

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para sociedade civil**: Temas éticos e políticas da gestão democrática. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

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

NOGUEIRA, M. A. A Gestão em Sintonia com a Vida. **Serviço Social em Revista**, Volume 10 - Número 2 Jan/Jul, 2008.

NOGUEIRA, M. A. Em defesa da Política. São Paulo: Senac, 2004.

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

OLIVEIRA, S. L. **Tratado de metodologia científica**. São Paulo: Pioneira, 1999.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo. Vol. 45, n° 1, Jan- Mar. 2005; p. 36-49.

PARRY, G., MOYSER, G. and DAY N. **Political Participation and Democracy in Britain**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

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

PEIXOTO, T. Beyond Theory: e-Participatory Budgeting and its Promises for eParticipation. **European Journal of Practice**, n. 7, Mar 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.

PINHO, J. A. G. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações e Sociedade**, v. 5, n. 12, p. 59-80, 1998.

PINHO, J. A. G. Sociedade da Informação, Capitalismo e Sociedade Civil: Reflexões sobre a Política, Internet e Democracia na Realidade Brasileira. **Revista de Administração de Empresas**. ERA. São Paulo, v. 51, nº 1, jan./fev. 2011.

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.

PISANI, F. Rebelion y Democracia Participativa. In: **Anais** da XI Conferencia del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, Abril de 2011. Lleida, 2011.

PLUMMER, K. **CRITICAL HUMANISM AND QUEER THEORY: LIVING WITH THE TENSIONS**. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). Handbook of qualitative research. 2ª ed. London: Sage, 2000. p. 195 – 208.

PORTILHO, F. **Sustentabilidade Ambiental, Consumo e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 2005.

PRETTY, J. N. Regeneration Agriculture. **Earthscan**. London, 1995.

PUTNAM, R. **Making democracy work: Civic traditions in modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

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**. Lisboa: Gradiva/Trajecto, 2003.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações** – uma reconceituação da riqueza das nações, São Paulo: FGV, 1989.

RANCIÈRE, J. **Hatred of Democracy**. London: Verso, 2007.

REIJONEN, P. **e-politics: What's going on? The case of the Finnish Parliamentary elections in 1999**. University of Turku/Laboris Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.3.6260&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em Março, 2011.

REZENDE, D. *et al.* **Governança e Democracia Eletrônica na Gestão Urbana**. eGOV – UFSC, 2006. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29555-29571-1-PB.pdf>. Acesso em Junho de 2009.

RICHARDSON *et al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev.ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

ROCHA, C. V. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**. 2011, vol.19, n.38, pp. 171-185.

RODGERS, J. **Spatializing International Politics: Analysing Activism on the internet**. Nova Iorque: Routledge, 2003.

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, 2009.

ROTHBERG, D. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. **Revista Opinião Pública** vol.14 no.1, Campinas, 2008.

ROUSSEAU, J. **Do Contrato Social**. Petrópolis: Vozes, 1995.

SALES, C. V. As máscaras da democracia: notas sobre a teoria democrática contemporânea à luz dos eixos dahlsianos. **Rev. Sociol. Polit.** 2005, n.24, pp. 233-245.

SAMPAIO, R. C. Diferentes modos de participação: alguns impactos da introdução da Internet no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. **Comunicação & Política**, v.27, n. 2, p.051-078, 2008.

SAMPAIO, R. C. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo orçamento participativo na internet. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 33, jul./dez. 2009.

SAMPAIO, R. C.; BARROS, C. T. G. Internet como esfera pública? Análise de usos e repercussões reais das discussões virtuais. **Estudos em Comunicação/Communication Studies**, v. 9, p. 161-183, 2011.

SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Revista Opinião Pública**, vol.16 nº 2, Campinas, Nov. 2010.

SAMPAIO, R. Instituições Participativas Online: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital. **Revista Política Hoje**, Vol. 20, n. 1, 2011.

SANCHEZ, F. **Orçamento Participativo: Teoria e Prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANFORD, J. E. ROSE, C. Characterizing eParticipation. **International Journal of Information Management** 27, 406–42, 2007.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos).

SANTOS, E. M., REINHARD, N. **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 EnAPG/ANPAD - Encontro de Administração Pública/ANPAD**, Salvador, 2008a.

SANTOS, E. M. **Desenvolvimento e Implementação de Padrões de interoperabilidade em governo eletrônico no Brasil**. 2008. Tese (Doutorado em Administração). Universidade de São Paulo – USP, 2008.

SANTOS, L. G. *et al.* **Revolução tecnológica, internet e socialismo**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

SANTOS, M. E. P. **Análise comparativa do significado da participação nos comitês de bacias do Paraguaçu e São Francisco**. Relatório Técnico Final. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia, 2006.

SANTOS, M. E. P.; SAMPAIO, R. M.; ROSSI, R. A. Análise Comparativa do Significado da Participação nos Comitês das Bacias dos rios Paraguaçu e São Francisco. In: **Anais do ANPASS - III Encontro da ANPPAS**, Brasília, 2006.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SERAFIM, L. **CONTROLE SOCIAL NAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS: ENTRE PROJETOS POLÍTICOS E MODELO INSTITUCIONAL: A ANEEL nos Governos FHC e Lula (1995 - 2005)**. Dissertação (Ciência Política), UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2007.

SERAFIM, L. Controle Social nas Agências Reguladoras brasileiras: entre Projetos Políticos e Modelo Institucional. **CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. Ano 2, Volume 5, Dezembro 2008.

SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.37, n 2, p.18-30, abr./jun.,1997.

SILVA, G. P.; CARVALHO, C. E. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. **Nova economia**. vol.16, nº 3, Belo Horizonte, Setembro/Dezembro de 2006.

SILVA, I. G. **Democracia e Participação na “Reforma do Estado”**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, S. Participação política e Internet: propondo uma análise teórico-metodológica a partir de quatro conglomerados de fatores. In: **Anais do COMPOLÍTICA - Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política**, GT Internet e Política, Salvador, 2006.

SILVA, J. M. FLORES, R. K. Participação para transformação social: um convite ao debate. In: **Anais do EnEO/ANPAD - Encontro de Estudos Organizacionais**, EnEO/ANPAD, 2006.

SOUZA, R. B. R Gramsci e a Comunicação: A mídia como aparelho privado de hegemonia. In: **Anais do VII Jornada Multidisciplinar: Humanidades em Comunicação FAAC/UNESP-Bauru / outubro 2005**.

STAKE, R. E. **The Art of Case Study Research**. Thousand Oaks: **Sage Publications**, 1995.

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, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2002.

TRIVINÕS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TRENCH, B., & O'DONNELL, 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.

VAZ, J. C.; MARTINEZ, F.; CARTY, W. **Uso da internet e participação cidadã na gestão local: orçamento participativo interativo de Ipatinga**. 2003. Disponível em: <http://www.innovations.harvard.edu/cache/documents/7935.pdf>. Acesso em fevereiro de 2011.

VIOLIN, T. C. A SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO AMPLIADO, POR ANTONIO GRAMSCI. **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006.

VILLASANTE, T. R. *et al* (Org). **La Pedagogía de la Decisión**. Madrid: Red CIMAS 2010.

VIRAPATIRIN, M. e-Agora 2006 – VER TEXTOS SELECIONADOS PARA TESE PARA BUSCAR REFERENCIA COMPLETA

WEBER, M. **Ciência e Política: Duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1996.

WEST, D.M. **Digital Government: Technology and Public Sector Performance**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

WELP, Y. **Democracia y fractura digital en América Latina**. In: CONFERENCIA INTERNACIONAL DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA, 14-15 de marzo de 2007, Buenos Aires, Argentina. Disponível em [www.ddla.ch/download/Welp\\_Yanina.pdf](http://www.ddla.ch/download/Welp_Yanina.pdf). Acesso em Maio de 2011.

WOOD, E. M. **Democracia contra Capitalismo – a Renovação do Materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis, Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES :UAB, 2009.



## ANEXO 1 – Gráficos e Mapas

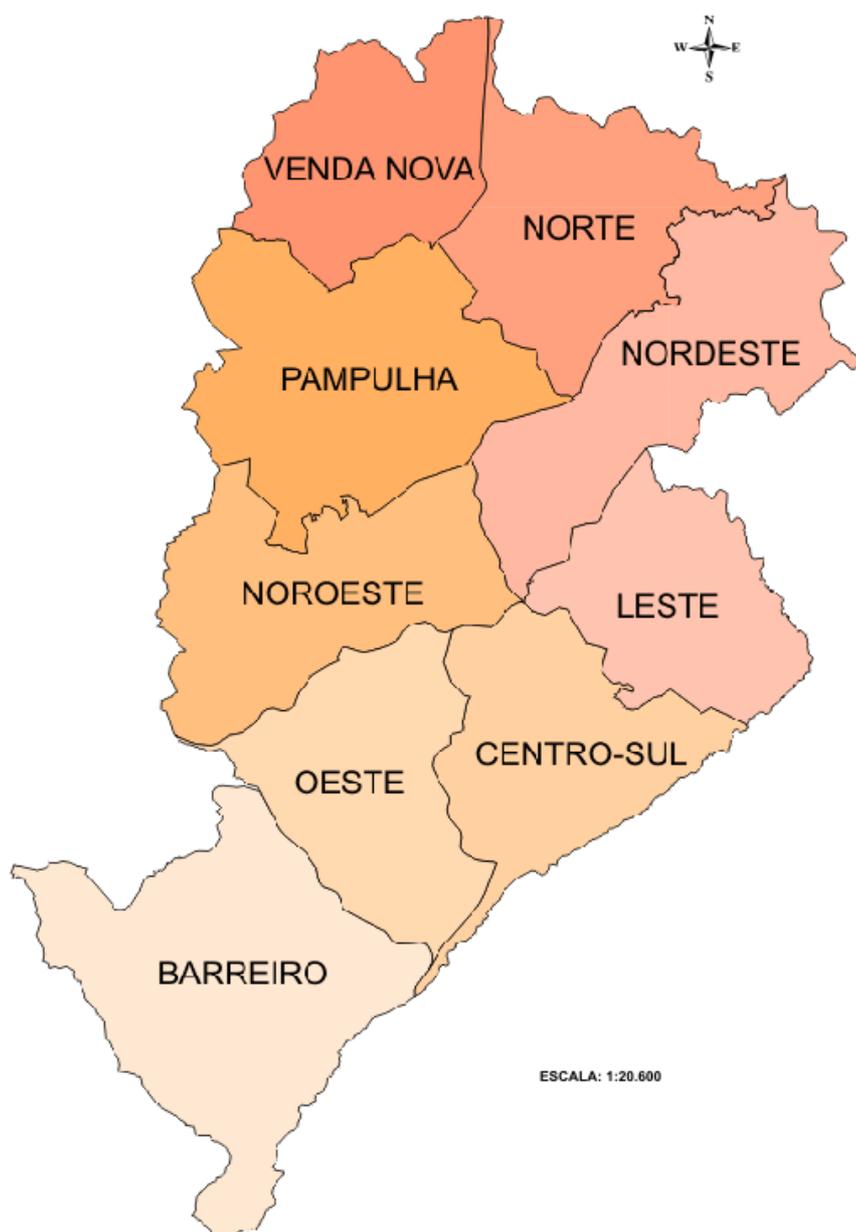


Figura 44: Divisão Regional de Belo Horizonte  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2009.

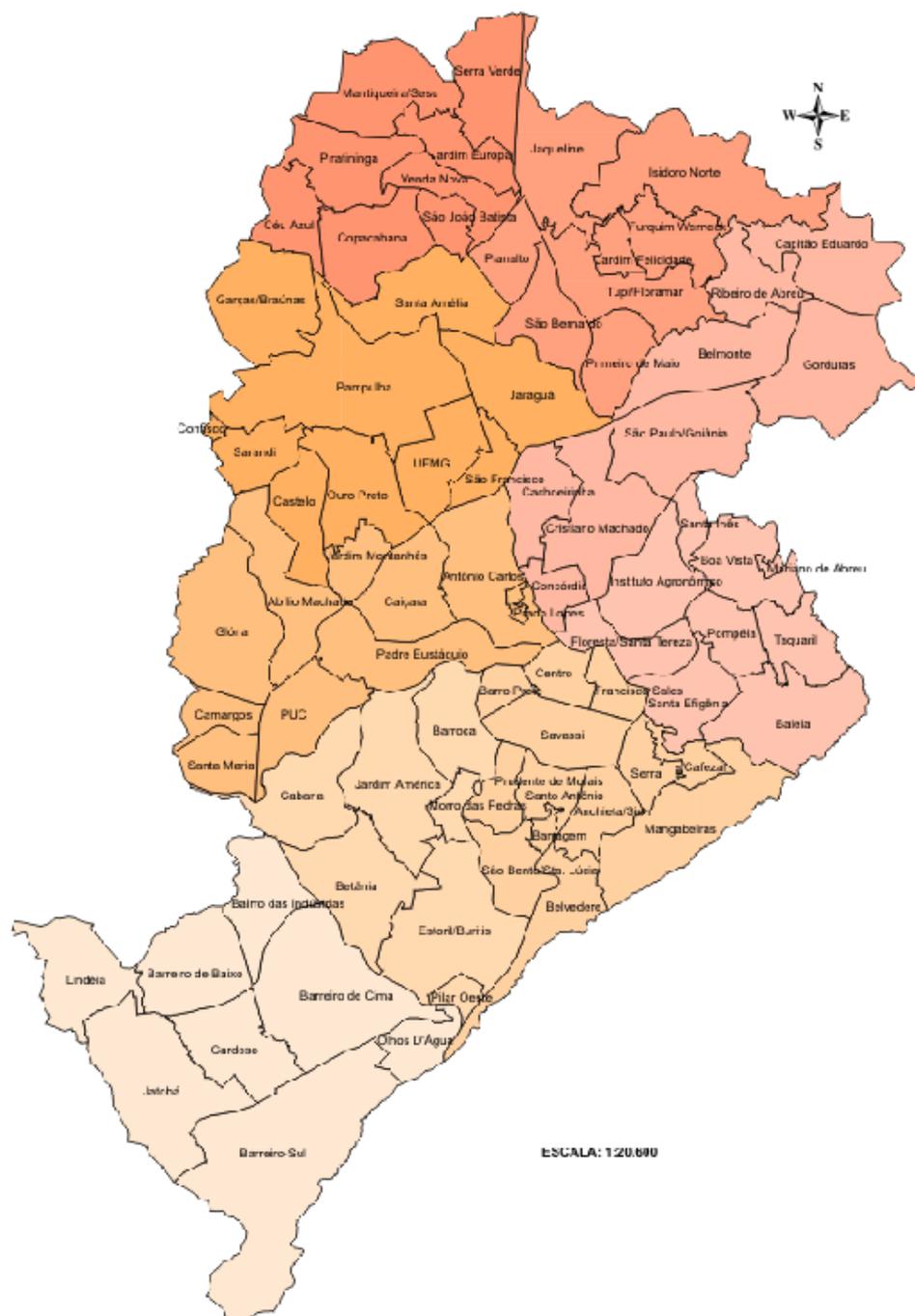


Figura 45: Divisão em Unidades de Planejamento - BH  
 Fonte: BELO HORIZONTE, 2009.

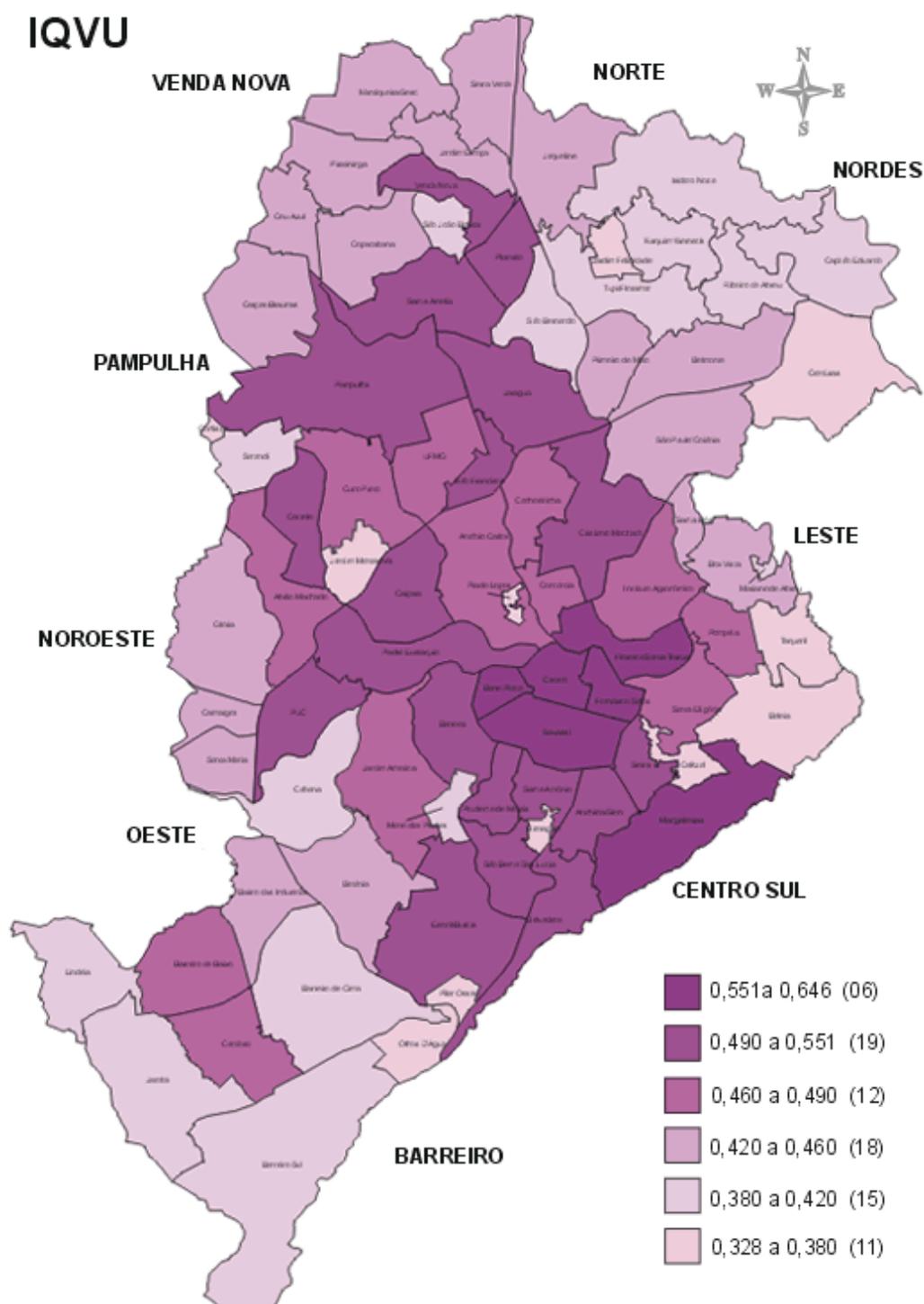


Figura 46: IQVU em Belo Horizonte  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2009.

### Obras do Orçamento Participativo em Belo Horizonte 1994 a 1999

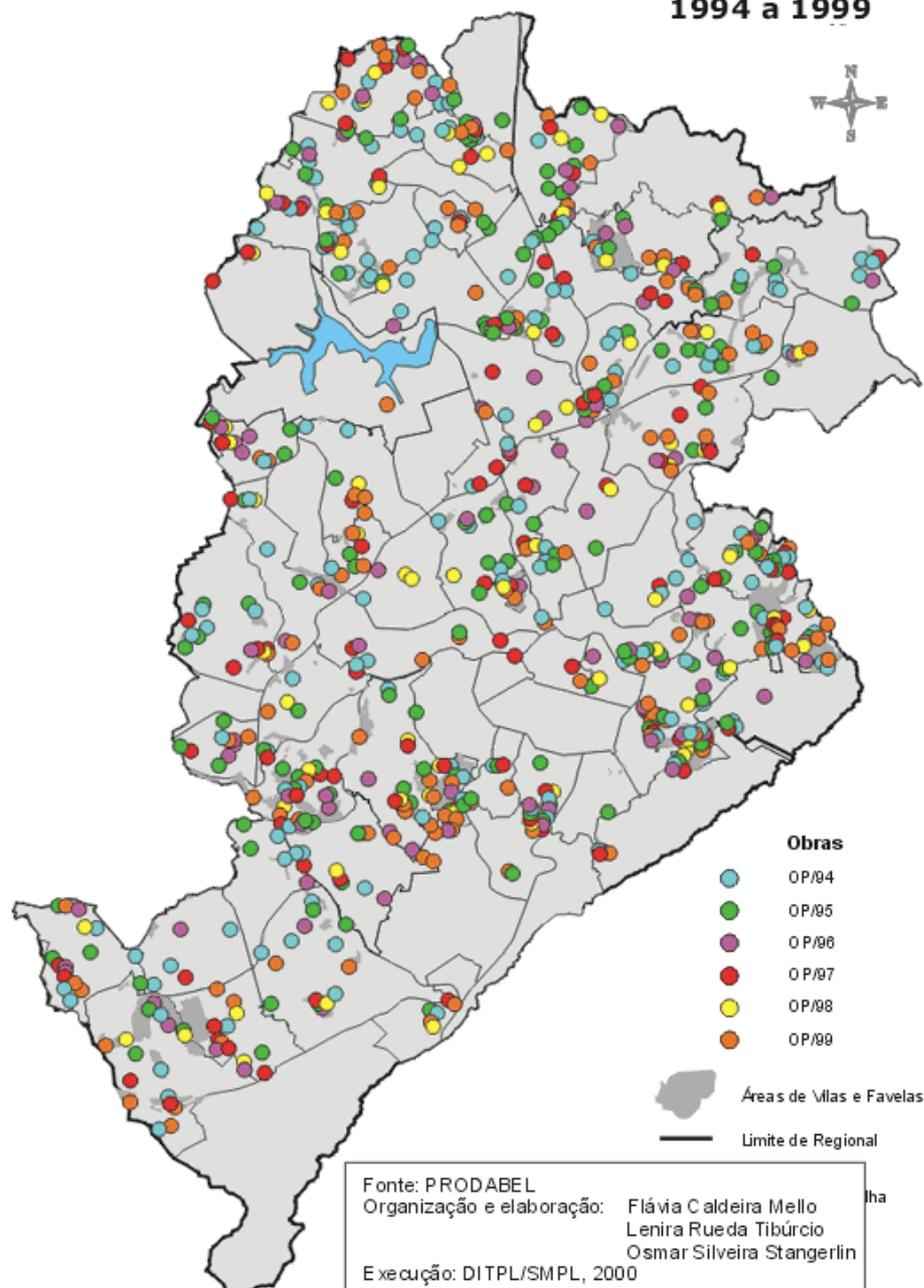


Figura 47: Obras do OP em BH de 1994 a 1999.  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2009.

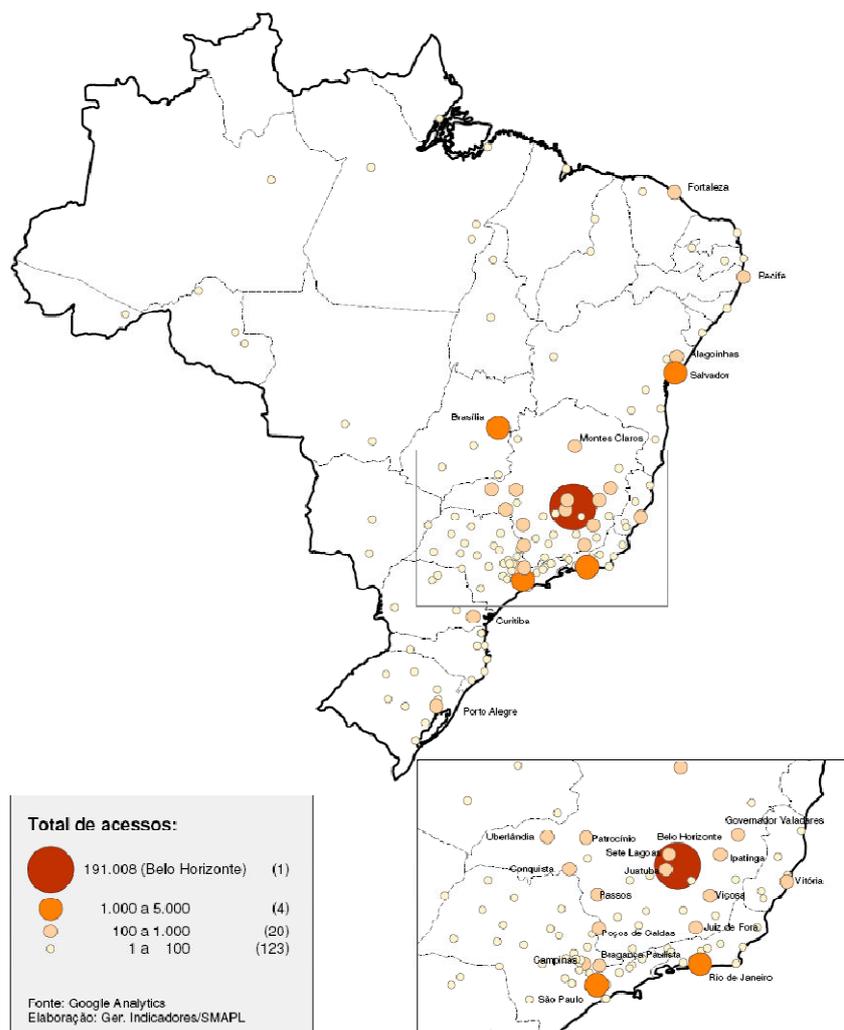


Figura 48: Geografia de Acesso ao site do OPD-2008 no Brasil.  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2008b.

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



Figura 50: Geografia de Acesso ao site do OPD-2008 no Mundo.  
Fonte: BELO HORIZONTE (2008a).

## 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 51: Detalhamento de acesso ao site do OPD - 2008 no Mundo  
 Fonte: BELO HORIZONTE (2008b).

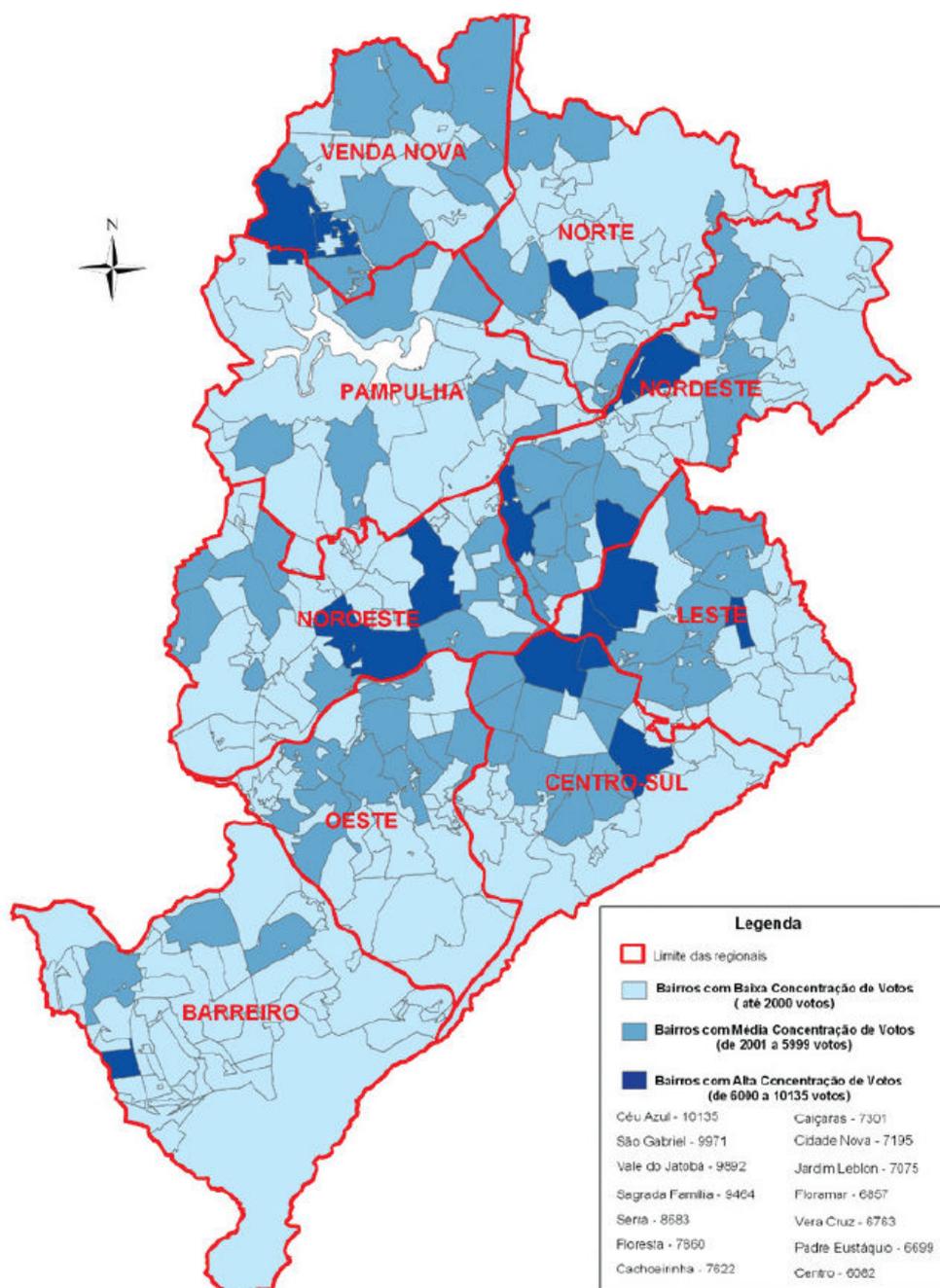


Figura 52: Votação do OPD por bairros.  
Fonte: BELO HORIZONTE (2008a).

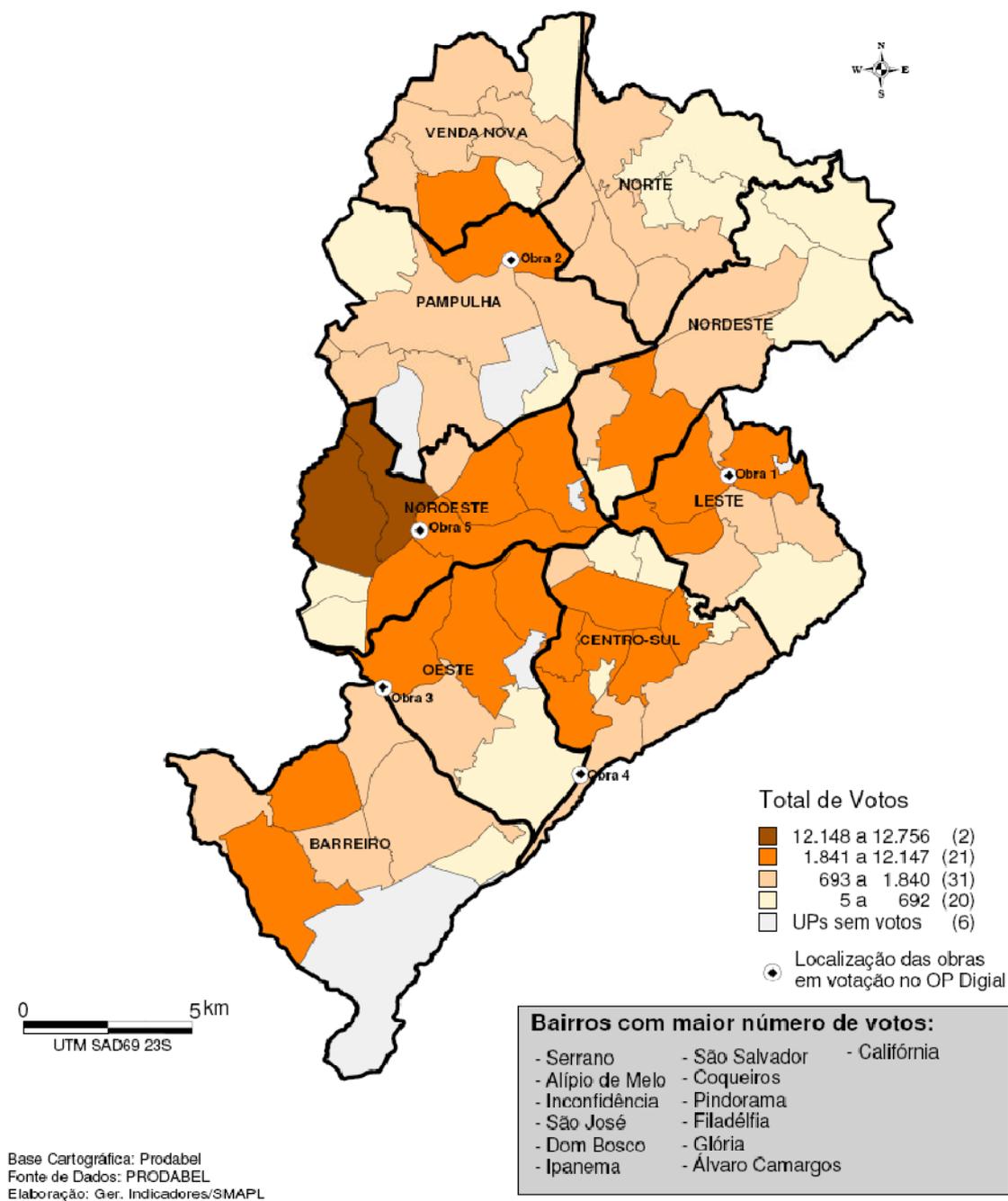


Figura 53: Bairros com maior concentração de votos  
 Fonte: BELO HORIZONTE, 2008a, 2008b.

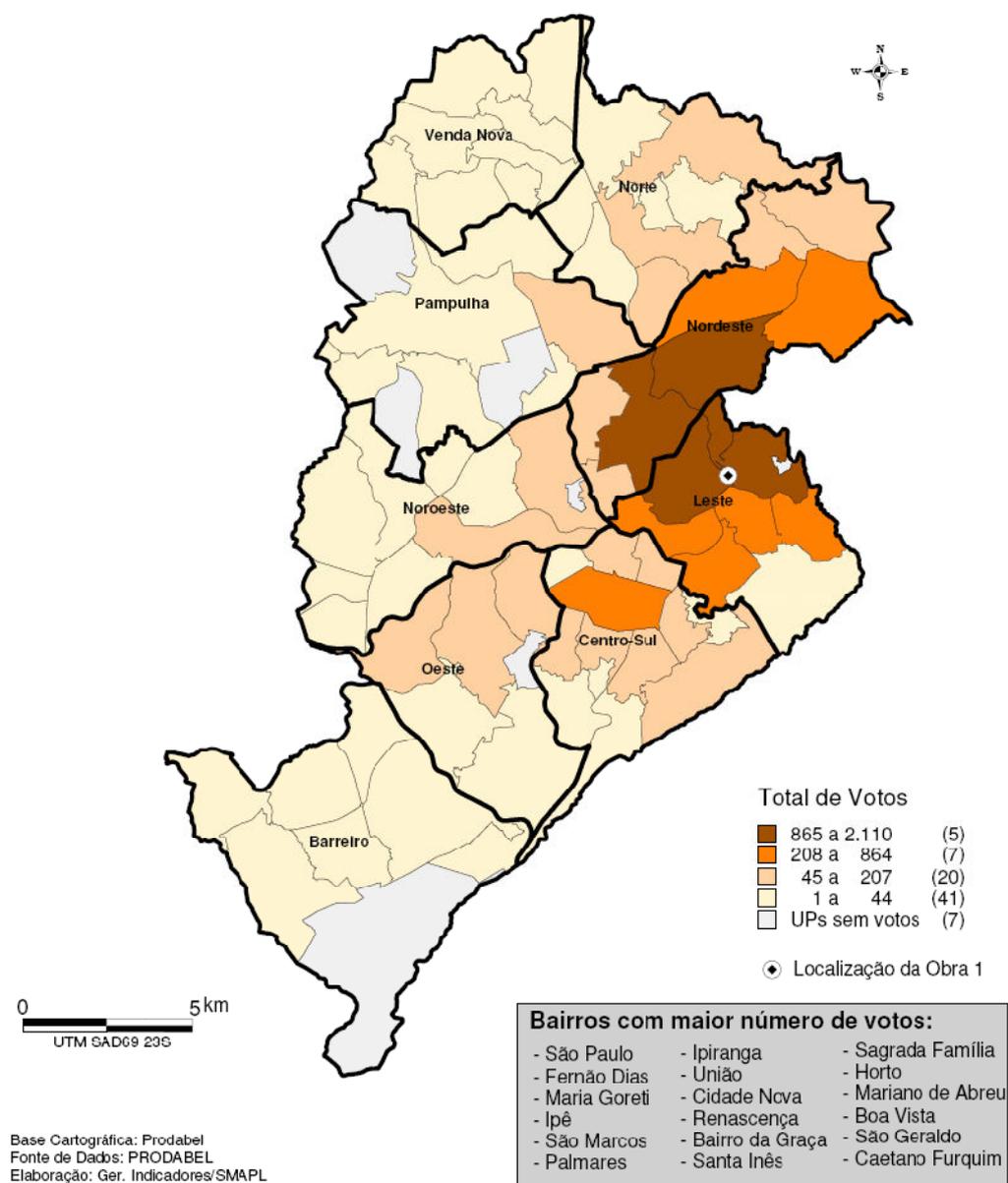


Figura 54: Votação OPD 2008 obra 1  
 Fonte: BELO HORIZONTE, 2008a, 2008b.

Os votos para a obra 2 foram assim distribuídos:

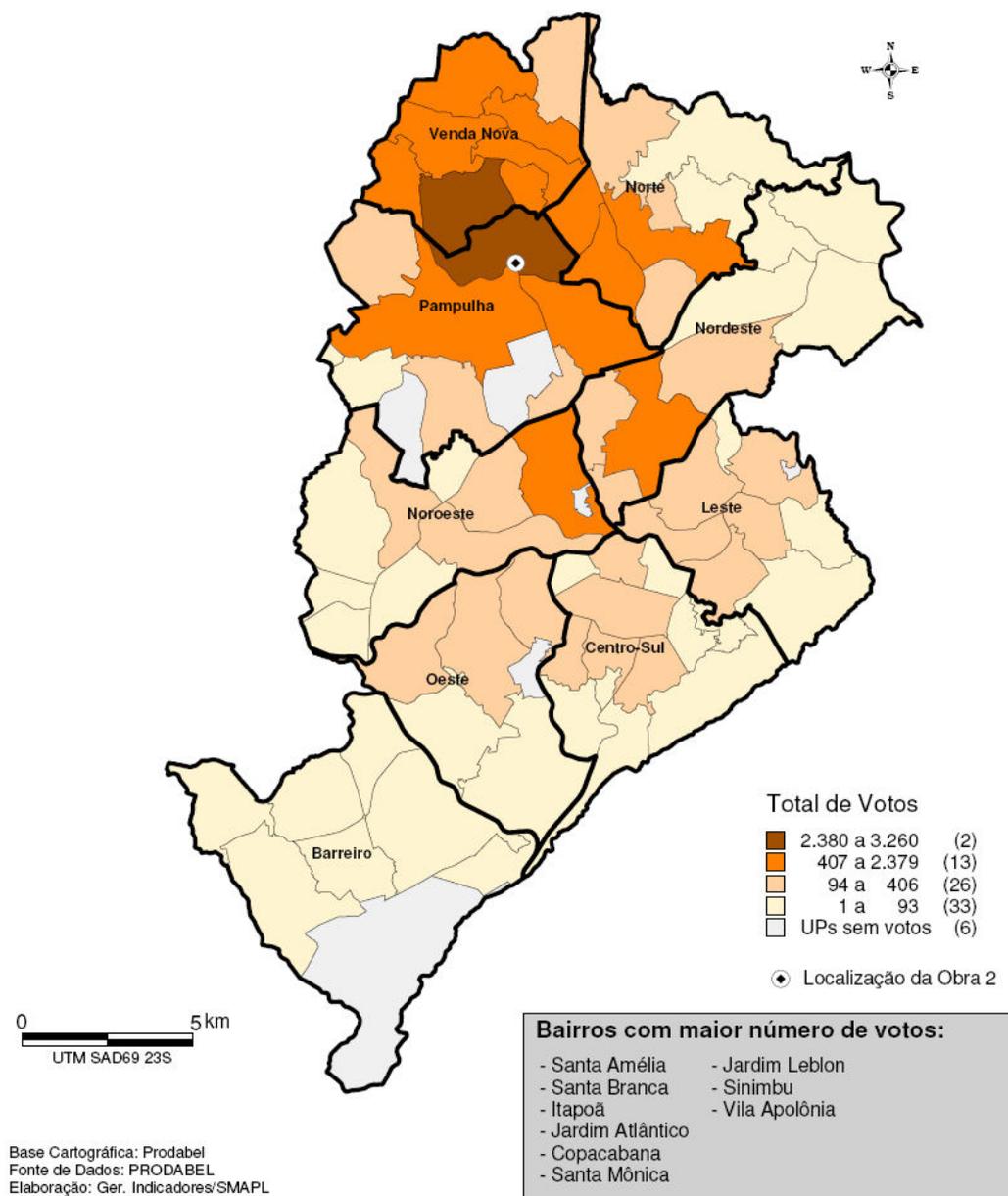


Figura 55: Votação OPD 2008 obra 2  
 Fonte: BELO HORIZONTE, 2008a, 2008b.

Os votos para a obra 3 foram assim distribuídos:

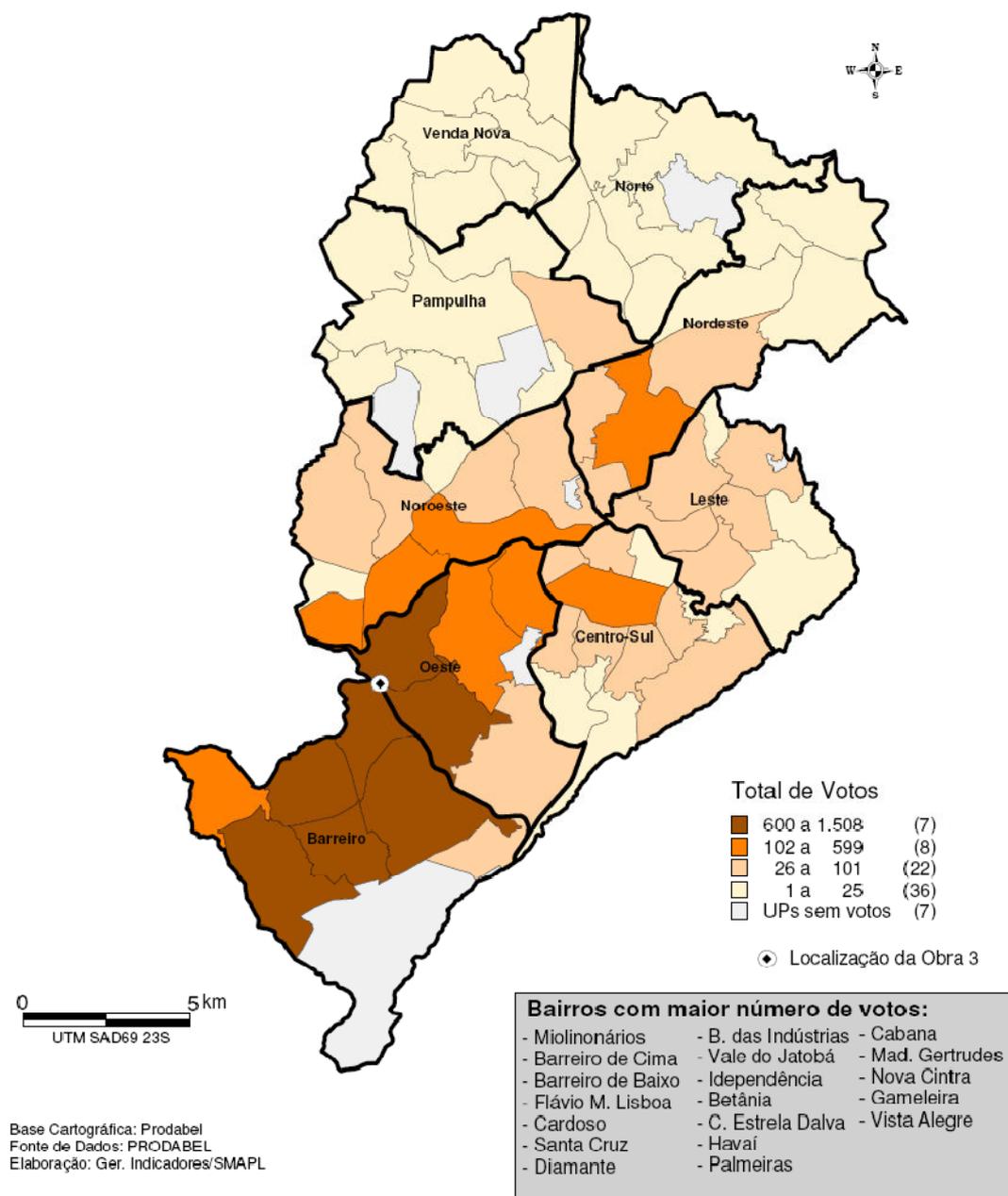


Figura 56: Votação OPD 2008 obra 3  
 Fonte: BELO HORIZONTE, 2008a, 2008b.

Os votos para a obra 4 apresentaram a seguinte distribuição:

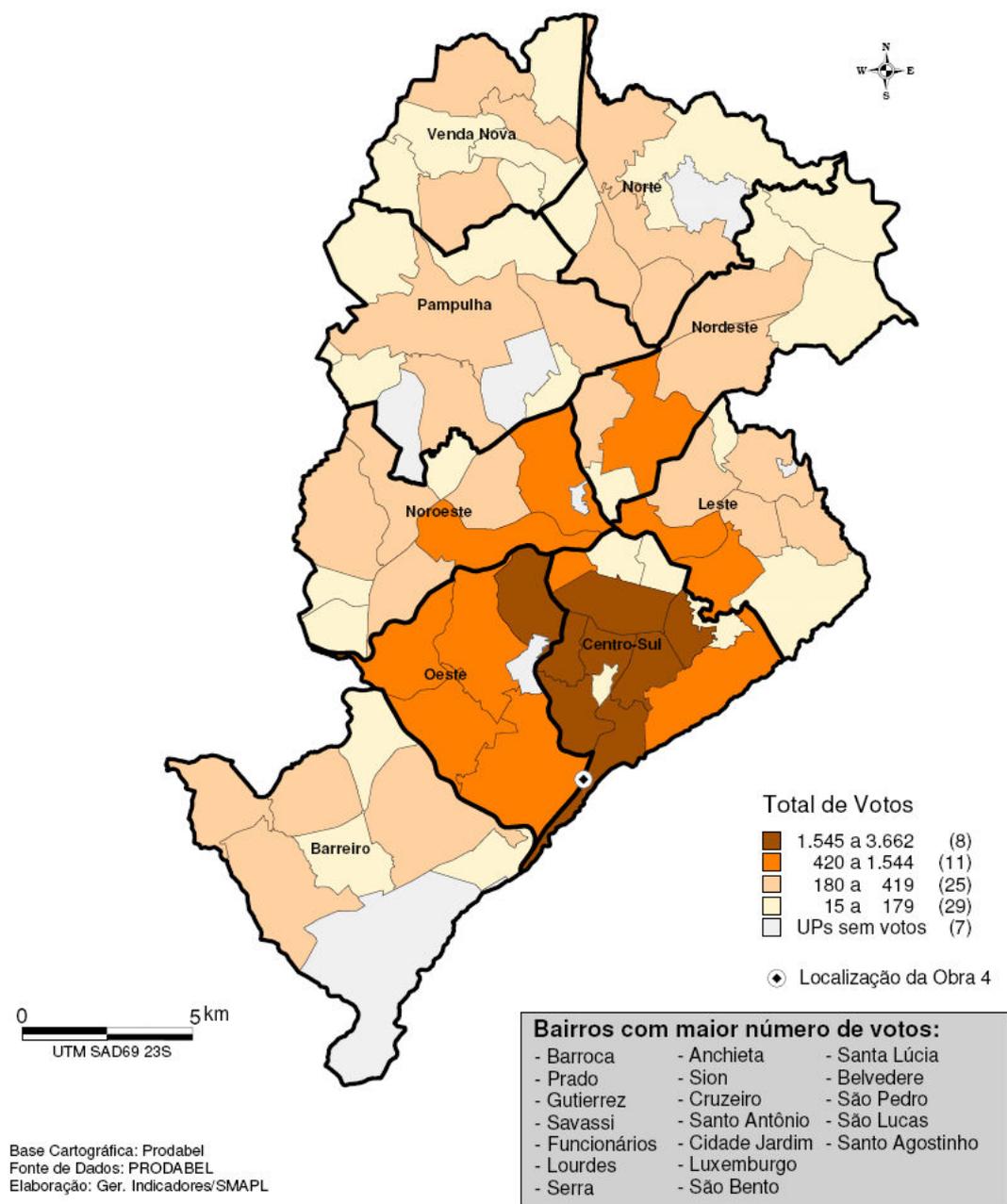


Figura 57: Votação OPD 2008 obra 4  
 Fonte: BELO HORIZONTE, 2008a, 2008b.

E, finalmente, os votos para a obra 5 apresentaram o seguinte comportamento:

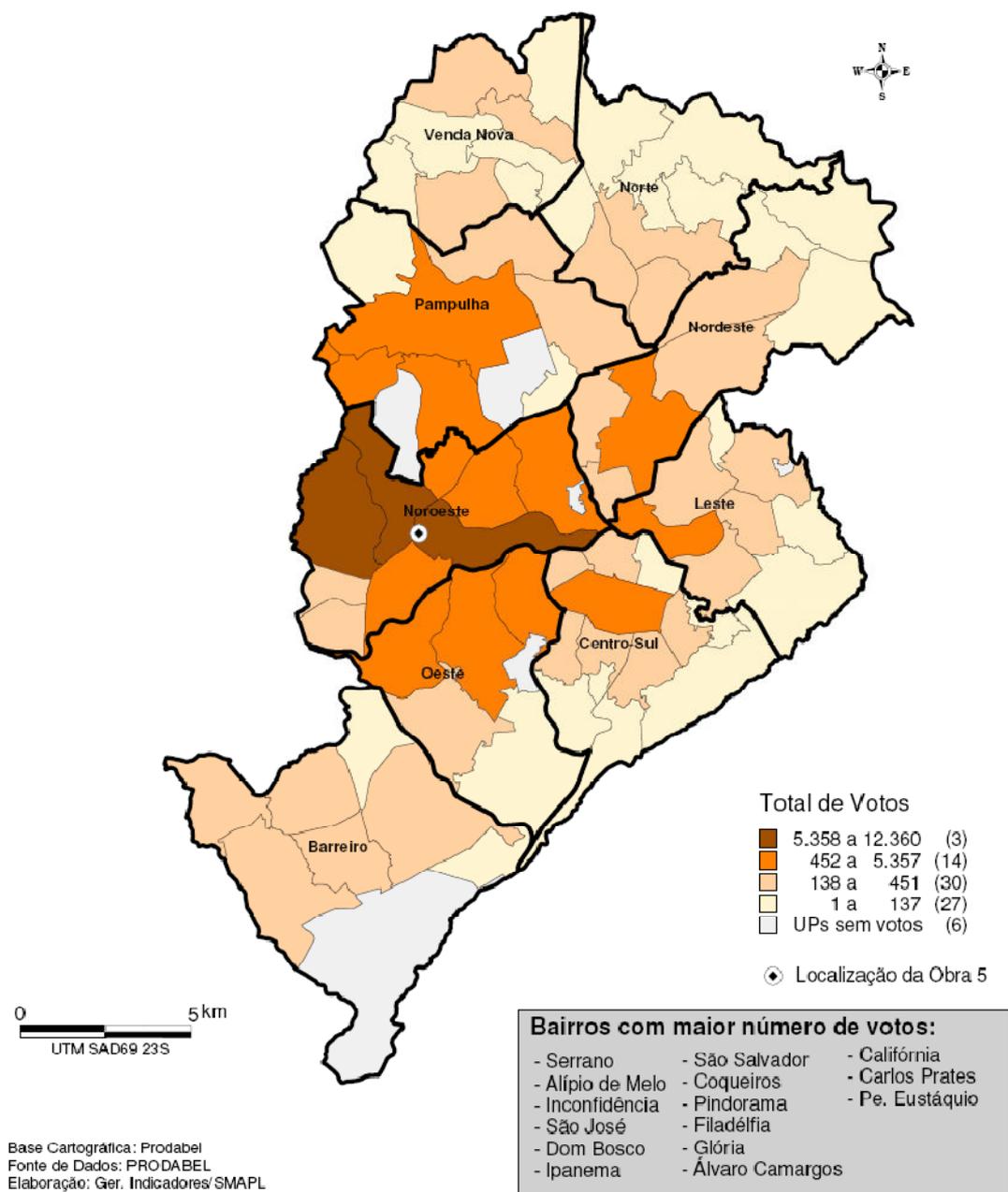


Figura 58: Votação OPD 2008 obra 5  
Fonte: BELO HORIZONTE, 2008a, 2008b.

Na edição 2006, o resultado da votação entre as diferentes regionais foi o seguinte:

REGIONAL BARREIRO	
Implantação do Complexo Esportivo Vale do Jatobá	 41 % (19134 votos)
Implantação da Biblioteca Pública Barreiro	 34 % (15747 votos)
Revitalização da Av. Olinto Meireles	 13 % (5796 votos)
Revitalização do Centro Comercial do Barreiro	 12 % (5661 votos)

REGIONAL CENTRO-SUL	
Reforma da Praça Raul Soares e área adjacente	 30 % (20836 votos)
Cobertura de trecho do Ribeirão Arrudas	 26 % (17685 votos)
Reforma da Policlínica Centro-Sul	 24 % (16302 votos)
Construção da praça de esportes radicais	 21 % (14484 votos)

REGIONAL LESTE	
Reforma do PAM Sagrada Família	 46 % (21265 votos)
Implantação do Subtrecho Via 710	 24 % (10992 votos)
Centro de Referência do Programa BH Cidadania	 21 % (9580 votos)
Construção do Centro Cultural da Região Leste	 9 % (4046 votos)

REGIONAL NORDESTE	
Ligação das regiões Nordeste e Norte	 41 % (26872 votos)
Urbanização da Rua Beira Linha	 33 % (22075 votos)
Revitalização da Avenida Bernardo Vasconcelos	 15 % (9856 votos)
Revitalização da Avenida José Cândido da Silveira	 11 % (7485 votos)

REGIONAL NOROESTE	
Construção de Albergue	 38 % (17027 votos)
Revitalização do entroncamento Pedro II-Carlos Luz	 30 % (13554 votos)
Construção de passarela no bairro Califórnia	 20 % (9011 votos)
Revitalização da Avenida Abílio Machado	 12 % (5408 votos)

## REGIONAL NORTE

Construção de Espaço Cultural Multiuso na Via 240		43 % (25549 votos)
Alças de acesso ao viaduto da Av.Cristiano Machado		35 % (21121 votos)
Construção de Espaço BH Cidadania		16 % (9414 votos)
Requalificação da Avenida Waldomiro Lobo		6 % (3806 votos)

## REGIONAL OESTE

Centro de Especialidades Médicas		41 % (21090 votos)
Implantação do Espaço BH Cidadania - Cabana		29 % (14962 votos)
Construção de passagem sob o Anel Rodoviário		19 % (9509 votos)
Revitalização da Avenida Barão Homem de Melo		11 % (5636 votos)

## REGIONAL PAMPULHA

Implantação do Parque Ecológico no Brejinho		34 % (19188 votos)
Urbanização da Avenida Francisco Negrão de Lima		29 % (16436 votos)
Tratamento urbanístico da confluência de córregos		22 % (12472 votos)
Iluminação Funcional e Cênica da Orla da Lagoa		14 % (8134 votos)

## REGIONAL VENDA NOVA

Construção do Parque Ecológico Telê Santana		39 % (24366 votos)
Urbanização da Avenida Central		32 % (20285 votos)
Biblioteca Pública e Centro da Memória		15 % (9537 votos)
Revitalização do Centro Comercial de Venda Nova		14 % (8945 votos)

Fonte: Site OPD 2006 (<http://opdigital.pbh.gov.br/resultadofinal.htm>).

Na edição 2008, o resultado da votação foi o seguinte:

	Internet	Telefone	Total
Av. José Cândido Silveira / Av. Andradas	10.442	1.298	11.740
Av. Pedro I com Av. Portugal	17.383	1.999	19.382
Av. Tereza Cristina com Anel Rodoviário	9.570	954	10.524
Portal Sul / Belvedere	33.008	927	33.935
Praça São Vicente com Anel Rodoviário	<b>42.434</b>	<b>6.305</b>	<b>48.739</b>

Na edição 2011, o resultado da votação foi o seguinte:

<b>RESULTADO GERAL DA VOTAÇÃO OPD 2011</b>		
<b>Regional Barreiro</b>		
<b>100% dos votos</b>		
<b>Obra</b>	<b>Votos</b>	<b>(%)</b>
Revitalização da Rua Antônio Eustáquio Piazza	7052	43,2 %
Construção de ponte no bairro Jatobá IV	6469	39,6 %
Revitalização do Centro Comercial do Barreiro	1973	12,1 %
Alargamento da Rua Júlio Mesquita	838	5,1 %
<b>Leste</b>		
<b>100% dos votos</b>		
<b>Obra</b>	<b>Votos</b>	<b>(%)</b>
Instalação de câmeras de vídeo monitoramento	3000	35,8 %
Complexo de drenagem da Rua Minduri	2049	24,5 %
Requalificação do Centro Comercial Silviano Brandão	1787	21,3 %
Requalificação da Pista de Cooper	1538	18,4 %
<b>Noroeste</b>		
<b>100% dos votos</b>		
<b>Obra</b>	<b>Votos</b>	<b>(%)</b>
Tratamento de fundo de vale da Av. Sanitária	3940	37,9 %
Requalificação do Complexo da Lagoinha	3317	31,9 %
Instalação de câmeras de vídeo monitoramento	1730	16,6 %
Requalificação da Avenida Abílio Machado	1409	13,6 %
<b>Oeste</b>		
<b>100% dos votos</b>		
<b>Obra</b>	<b>Votos</b>	<b>(%)</b>
Ponte sobre o Córrego Cercadinho	3487	39,2 %
Drenagem e obras complementares da bacia da Rua Platina	2142	24,1 %
Instalação de câmeras de vídeo monitoramento	1875	21,1 %
Revitalização da Rua Ursula Paulina	1397	15,7 %
<b>Venda Nova</b>		
<b>100% dos votos</b>		
<b>Obra</b>	<b>Votos</b>	<b>(%)</b>
Recuperação dos corredores de transporte coletivo	4125	47,2 %
Revitalização da Av. Vilarinho	2577	29,5 %
Revitalização do Centro Comercial de Venda Nova	1167	13,4 %
Construção de Espaço Cênico	864	9,9 %
<b>Centro-Sul</b>		
<b>100% dos votos</b>		
<b>Obra</b>	<b>Votos</b>	<b>(%)</b>
Instalação de câmeras de vídeo monitoramento	3479	39,3 %

Restauração e requalificação do Viaduto Santa Tereza	2477	28,0 %
Reforma de calçadas do hipercentro - Caminhos da Cidade	2273	25,7 %
Requalificação da Praça do Papa	618	7,0 %

### Nordeste

#### 100% dos votos

Obra	Votos	(%)
Instalação de câmeras de vídeo monitoramento	3833	37,3 %
Revitalização dos Parques da Av José Cândido da Silveira	2496	24,3 %
Construção de Praça da Juventude	2374	23,1 %
Construção de Centro Cultural	1579	15,4 %

### Norte

#### 100% dos votos

Obra	Votos	(%)
Tratamento de fundo de vale da Av. Basílio da Gama	5086	44,1 %
Revitalização do Campo Tupinense	2440	21,2 %
Instalação de câmeras de vídeo monitoramento	2348	20,4 %
Requalificação da Avenida Waldomiro Lobo	1650	14,3 %

### Pampulha

#### 100% dos votos

Obra	Votos	(%)
Urbanização da Avenida Francisco Negrão de Lima	3409	36,5 %
Construção de Rotatória	1235	13,2 %
Implantação do Parque Vila Barroquinha	1872	20,1 %
Instalação de câmeras de vídeo monitoramento	2819	30,2 %

## APÊNDICE 1 – Relação de Códigos do Atlas TI 6.0

Code: Arrefece o comodismo  
Created: 06/02/12 10:24:00 by Super  
Modified: 06/02/12 10:43:29

Code: Ataque ao discurso  
Created: 24/01/12 19:33:16 by Super  
Modified: 26/01/12 18:48:45  
Families (1): Painel Geral OPD2008

Code: Coletividade  
Created: 21/01/12 13:56:21 by Super  
Modified: 08/02/12 20:39:44  
Families (2): Ações Despertadas nas Pessoas, Painel Geral OPD2008

"Idéias sobre coletividade. Ações coletivas. Demonstração da importância da ação coletiva. Referências sobre ações coletivas"

Code: Competitividade  
Created: 21/01/12 15:45:27 by Super  
Modified: 08/02/12 21:45:29  
Families (2): Ações Despertadas nas Pessoas, Painel Geral OPD2008

"Refere-se à competitividade entre as pessoas de diferentes obras e regionais. Concorrência entre obras. Disputa em diferentes formas."

Code: Concordância com o discurso  
Created: 24/01/12 19:55:48 by Super  
Modified: 26/01/12 18:48:45  
Families (1): Painel Geral OPD2008

Code: Controle Social  
Created: 21/01/12 14:40:54 by Super  
Modified: 22/01/12 15:05:31  
Families (2): Referências ao OPD, Referências ao Governo

"Demanda por formas de controle social. Questionamentos sobre existência ou ausência do controle social. Accountability."

Code: Critica Governo  
Created: 21/01/12 14:07:49 by Super

Modified: 08/02/12 18:18:17  
Families (2): Painel Geral OPD2008, Referências ao Governo

"Críticas ao governo e ao OP. Reclamações sobre as ações governamentais. Crítica ao prefeito e a PBH."

Code: Descrédito  
Created: 21/01/12 13:57:49 by Super  
Modified: 08/02/12 20:48:38  
Families (2): Painel Geral OPD2008, Referências ao OPD

"Descrédito no OP. Expressões que afirmam que o OP não funciona (e suas motivações)."

Code: Elogio Governo  
Created: 21/01/12 14:13:12 by Super  
Modified: 08/02/12 18:35:32  
Families (2): Painel Geral OPD2008, Referências ao Governo

"Elogios ao Governo e ao OP. Elogios à iniciativa e ao prefeito. Elogios à prefeitura."

Code: Esperança  
Created: 06/02/12 10:07:08 by Super  
Modified: 07/02/12 17:45:24

Code: Falta Cultura  
Created: 21/01/12 14:20:10 by Super  
Modified: 08/02/12 21:45:54  
Families (1): Problemas Locais

"Reclamações ou referências sobre a cultura, opções de teatro, etc durante a defesa das obras."

Code: Falta Educação  
Created: 21/01/12 14:21:05 by Super  
Modified: 08/02/12 21:46:39  
Families (1): Problemas Locais

"Reclamações ou referências sobre a educação durante a defesa das obras."

Code: Falta Lazer

Created: 21/01/12 14:21:05 by  
Super  
Modified: 22/01/12 22:26:32  
Families (1): Problemas Locais

"Reclamações ou referências sobre a lazer, esportes, etc durante a defesa das obras."

Code: Falta Planejamento Urbano  
Created: 21/01/12 14:22:44 by  
Super  
Modified: 08/02/12 21:47:10  
Families (1): Problemas Locais

"Reclamações ou referências sobre planejamento urbano (incluídas questões sobre infraestrutura, etc) durante a defesa das obras."

Code: Falta Saúde  
Created: 21/01/12 14:35:31 by  
Super  
Modified: 08/02/12 21:47:10  
Families (1): Problemas Locais

"Reclamações ou referências sobre a saúde (saneamento básico, etc) durante a defesa das obras."

Code: Falta Segurança  
Created: 21/01/12 14:21:05 by  
Super  
Modified: 22/01/12 22:26:43  
Families (1): Problemas Locais

"Reclamações ou referências sobre a segurança durante a defesa das obras."

Code: Falta Transporte  
Created: 21/01/12 14:21:38 by  
Super  
Modified: 22/01/12 22:26:53  
Families (1): Problemas Locais

"Reclamações ou referências sobre transporte público durante a defesa das obras."

Code: Individualismo  
Created: 21/01/12 14:04:19 by  
Super  
Modified: 08/02/12 20:35:19  
Families (2): Ações Despertadas nas Pessoas, Painel Geral OPD2008

"Manifestações opostas à coletividade. Pessoas que focam somente em suas demandas, necessidades e problemas."

Code: Mobilização  
Created: 21/01/12 15:13:47 by  
Super  
Modified: 08/02/12 21:45:29  
Families (3): Ações Despertadas nas Pessoas, Painel Geral OPD2008, Referências ao OPD

"Ações ou exemplos de mobilização. Pessoas que se organizam e que conclamam organização de associações, movimentos, etc"

Code: Pertencimento  
Created: 24/01/12 16:42:26 by  
Super  
Modified: 08/02/12 20:35:50  
Families (1): Painel Geral OPD2008

Code: Problema Técnico  
Created: 21/01/12 15:07:46 by  
Super  
Modified: 26/01/12 13:37:19  
Families (2): Painel Geral OPD2008, Referências ao OPD

"Relatos de dificuldade de votação de natureza técnica (problema no site, etc)"

Code: Questionamento sobre a seleção das obras e processo  
Created: 21/01/12 14:00:43 by  
Super  
Modified: 08/02/12 20:21:39  
Families (2): Painel Geral OPD2008, Referências ao OPD

"Referências, positivas ou negativas, sobre o processo do OP e a seleção das obras (porque tal obra não foi incluída, porque devemos fazer isso, etc)"

Code: Referência a Classe Social  
Created: 24/01/12 16:58:39 by  
Super  
Modified: 08/02/12 21:45:29  
Families (1): Painel Geral OPD2008

Code: Referência a Exclusão Digital  
Created: 06/02/12 09:58:20 by  
Super  
Modified: 07/02/12 16:08:56

Code: Referência ao OP Presencial  
Created: 06/02/12 09:59:01 by  
Super  
Modified: 07/02/12 18:18:25

Code: Reforça o comodismo  
Created: 06/02/12 10:22:54 by  
Super  
Modified: 07/02/12 18:18:25

Code: Sentido da Democracia  
Created: 26/01/12 10:09:11 by  
Super  
Modified: 08/02/12 20:46:56

Code: Sentido da Cidadania

Created: 06/02/12 10:04:41 by  
Super  
Modified: 07/02/12 18:18:25

Code: Sentido da Participação  
Created: 26/01/12 10:48:48 by  
Super  
Modified: 08/02/12 17:18:02

Code: Sentido da Política  
Created: 06/02/12 10:04:34 by  
Super  
Modified: 07/02/12 18:18:25