

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**MARCÍLIO JOSÉ SABINO LANA**

Governança democrática e incorporação das novas  
tecnologias de comunicação e de informação: a experiência  
do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em  
Ciência Política (DCP) da Faculdade de Filosofia e Ciências  
Humanas (Fafich) da Universidade Federal de Minas – UFMG,  
como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciência  
Política.

Área de Concentração: Inovações da Democracia e Tendências  
Contemporâneas de Gestão Participativa

Orientador: Profº Dr. Marcus Abílio Gomes Pereira

Belo Horizonte  
Outubro de 2011

*À minha mulher, Kely, e aos meus filhos, Lucas e Teresa,  
pelo amor, colaboração e apoio incondicionais.*

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Manassé e Geralda, mais do que agradecimentos, o meu  *muito obrigado* pelo apoio, pelas condições e pelo incentivo para que permanecesse na trilha do aprendizado;

À minha irmã Milene, professora doutora da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), que em vários momentos de minha vida esteve ao meu lado, auxiliando-me a superar as dificuldades inerentes à trajetória acadêmica e a me fazer reconhecer a importância de vivenciar a Universidade;

À amiga e, seguramente, a principal incentivadora pela minha reaproximação com a vida acadêmica, Maria Céres Pimenta Spinola Castro, que por anos tem inspirado-me a buscar o conhecimento e aplicá-lo com o objetivo de promover transformações sobre a realidade que nos cerca em busca de uma vida mais igualitária;

Aos amigos, alguns recentes e outros nem tanto, Tacyana Arce, Gilberto Boaventura, Maria Lisboa, Ricardo Fenati, Zirlene Lemos, Leandra Valadares pelo apoio, muitas vezes silencioso, sobretudo nos momentos em que o calendário aparentou ser o meu principal adversário;

À amiga e chefe Ana Lúcia Gazzola pela compreensão e pelo apoio;

Aos amigos Filipe Rech, Joyce Soares Rodrigues e Vinícius Batista Soares Lopes pelas inúmeras contribuições para o aprimoramento da abordagem empírica desta dissertação, auxiliando-me com suas sugestões e ponderações sempre muito importantes para o encaminhamento deste trabalho;

Ao amigo Renato Loose, pela toque especial na representação gráfica das etapas do Orçamento Participativo Digital;

Aos amigos Frederico e Marco Antônio pela amizade, sinceridade e apoio nos momentos mais difíceis da vida;

Às pessoas da equipe da Gerência do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, em especial Sônia Vasconcelos, Verônica Campos Sales e Míriam Santos, que sempre colocaram-se à disposição para repassar dados, informações e sanar dúvidas, na verdade, inúmeras dúvidas, que surgiram pelo caminho;

Ao gerente de Indicadores da Prefeitura de Belo Horizonte, Rodrigo Nunes, que apresentou-me informações que asseguraram o caminho para que eu encontrasse a possibilidade de efetivar a análise empírica;

Ao atual ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fernando Pimentel, ex-prefeito de Belo Horizonte, por colaborar com esta pesquisa recebendo-me em seu escritório e concedendo-me entrevista, que me auxiliou na análise do modelo institucional do Orçamento Participativo Digital;

Ao professor doutor Marcus Abílio Pereira, meu orientador, por ter aceitado esta missão e por ter estado sempre ao meu lado em todos os momentos em que as saídas para os labirintos desta dissertação pareceram invisíveis e intransponíveis;

Aos professores doutores, Eleonora Schettini e Ricardo Fabrino Mendonça, por terem aceitado fazer parte da banca examinadora;

Aos colegas de turma de Mestrado pelas inúmeras críticas – algumas duras demais, é verdade, mas ainda assim importantes – que me auxiliaram a definir a trajetória acadêmica a ser trilhada;

A todos, muito obrigado. Sem a colaboração de cada um de vocês esta dissertação não se materializaria. É verdade, os erros e problemas, sem exceção, são fruto de minhas decisões, portanto, de minha única responsabilidade.

## RESUMO

A experiência histórica, desde as revoluções burguesas do século XVIII, demonstra claramente que as grandes conquistas da República e da Cidadania, o voto popular e as eleições periódicas, não se traduziram na transformação do cidadão em participante ativo da vida política (Benevides, 2003). O desafio colocado à contemporaneidade é a busca da fusão entre a democracia política e a democracia social, ultrapassando a visão tradicionalista da concepção liberal de democracia, estruturada em eleições livres e periódicas e na existência de direitos e liberdades públicas individuais. No Brasil, uma das marcas singulares do processo de democratização, cujo marco referencial é a promulgação da Constituição de 1988, é a proposição e adoção de instituições de formulação de políticas que assegurem aos indivíduos acesso às instâncias decisórias, ampliando espaços de participação, consolidando e ampliando o exercício da cidadania. O princípio da soberania popular está explícito no primeiro Artigo da Carta Magna de 1988, ao confirmar o exercício do poder pelo povo por intermédio de representantes eleitos ou diretamente. O norte da bússola para a radicalização democrática parece, portanto, apontar para as novas instituições de participação popular erguidas no contexto Estado & Sociedade Civil. O objeto deste projeto é o Orçamento Participativo Digital, formato institucional implementado em Belo Horizonte. A proposta desta investigação insere-se no campo teórico da democracia participativa e a respectiva capacidade de novos formatos institucionais ampliarem os espaços decisórios e tornarem efetiva a participação dos cidadãos nos processos de gestão pública. É interesse deste projeto investigar se a Internet pode traduzir-se em fator de potencialização e ampliação das possibilidades de inclusão da população em arenas políticas e/ou criar novas formas de incentivo e participação direta, sendo ela, a Internet, capaz de radicalizar a prática democrática. Além disso, essa dissertação busca responder uma pergunta básica: *Orçamento Participativo Digital para quem?* Ou seja, quem são as pessoas que atenderam ao “chamado” da Prefeitura de Belo Horizonte e fizeram parte das edições do OP Digital.

**Palavras-chave:** Ciência Política; Participação Política; Internet; Deliberação Online; Governança Eletrônica; Orçamento Participativo Digital.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>ILUSTRAÇÃO 1.</b> FLUXOGRAMA DA DEFINIÇÃO E EXECUÇÃO DAS OBRAS DO OP REGIONAL DE BH	100
<b>ILUSTRAÇÃO 2.</b> FLUXOGRAMA DE DEFINIÇÃO E EXECUÇÃO DO OP DIGITAL	114
<b>ILUSTRAÇÃO 3.</b> INTERFACE VISUAL DO SÍTIO NA INTERNET DO OP DIGITAL 2008	115
<b>ILUSTRAÇÃO 4.</b> INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO E DEBATE DISPONIBILIZADOS PELO SÍTIO DO OP DIGITAL 2008	116
<b>ILUSTRAÇÃO 5.</b> ACOMPANHAMENTO DAS OBRAS PELO SÍTIO DO OP DIGITAL 2006	119
<b>ILUSTRAÇÃO 6.</b> ANÚNCIO DO RESULTADO FINAL DO OP DIGITAL 2008	120
<b>ILUSTRAÇÃO 7.</b> LOCALIZAÇÃO DAS CINCO OBRAS DO OP DIGITAL 2008	121
<b>ILUSTRAÇÃO 8.</b> REPRESENTAÇÃO DE <i>OUTILIER</i> NO MODELO DE REGRESSÃO PARA O OP DIGITAL 2006	148
<b>ILUSTRAÇÃO 9.</b> REPRESENTAÇÃO DE <i>OUTILIER</i> NO MODELO DE REGRESSÃO PARA O OP DIGITAL 2008	148

## LISTA DE MAPAS

<b>MAPA 1.</b> UNIDADES DE PLANEJAMENTO E BAIROS DE BELO HORIZONTE	97
<b>MAPA 2.</b> ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA A INCLUSÃO URBANA E SOCIAL	102
<b>MAPA 3.</b> OBRAS DO OP REGIONAL POR EDIÇÃO E POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DE BELO HORIZONTE	103
<b>MAPA 4.</b> OBRAS CONCLUÍDAS POR TEMÁTICA	104
<b>MAPA 5.</b> TAXA DE PARTICIPAÇÃO DAS REGIONAIS DE BELO HORIZONTE NO OP DIGITAL 2006	166
<b>MAPA 6.</b> TAXA DE PARTICIPAÇÃO DAS REGIONAIS DE BELO HORIZONTE NO OP DIGITAL 2008	167

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1.</b> INTERNET USAGE STATISTICS	73
<b>TABELA 2.</b> EVOLUÇÃO DE USUÁRIOS DE INTERNET NO BRASIL	74
<b>TABELA 3.</b> HISTÓRICO DE PARTICIPAÇÃO NO OP REGIONAL DE BELO HORIZONTE	105
<b>TABELA 4.</b> PARTICIPAÇÃO NO OP HABITAÇÃO	107
<b>TABELA 5.</b> UNIDADES HABITACIONAIS APROVADAS NO OPH 1996 A 2007/2008	108
<b>TABELA 6.</b> CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS PELO OPH	109
<b>TABELA 7.</b> NÚMERO DE MENSAGENS PUBLICADAS NO SÍTIO DO OP DIGITAL 2008	117
<b>TABELA 8.</b> RESULTADOS DO OP DIGITAL DE BELO HORIZONTE, EM 2006	118
<b>TABELA 9.</b> OBRAS DO OP DIGITAL 2008	121
<b>TABELA 10.</b> MÉDIA DO RECURSO (EM R\$) INVESTIDO POR EMPREENDIMENTO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BH	132
<b>TABELA 11.</b> DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS DA PESQUISA	141
<b>TABELA 12.</b> POPULAÇÃO POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DE BELO HORIZONTE	150
<b>TABELA 13.</b> RENDA MÉDIA EM SALÁRIOS MÍNIMOS POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DE BH	152
<b>TABELA 14.</b> ÍNDICE DE QUALIDADE DE VIDA URBANA POR REGIONAL DE BH	153
<b>TABELA 15.</b> PROPORÇÃO DE PESSOAS ALFABETIZADAS POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DE BH	155
<b>TABELA 16.</b> QUADRO COMPARATIVO DAS OBRAS DO OP DIGITAL 2008	162
<b>TABELA 17.</b> VOTAÇÃO ALCANÇADA NO OP DIGITAL 2008	163
<b>TABELA 18.</b> TAXAS DE PARTICIPAÇÃO NO OP DIGITAL DE BH	168



<b>TABELA 19.</b> QUADRO COM AS TAXAS DE PARTICIPAÇÃO NO OP DIGITAL 2006 E 2008	171
<b>TABELA 20.</b> UNIDADES DE PLANEJAMENTO RETIRADAS DO MODELO DE ANÁLISE DO OP DIGITAL 2006	173
<b>TABELA 21.</b> SIMULAÇÃO HIPOTÉTICA PARA A CONFIRMAÇÃO DA INFLUÊNCIA DAS VARIÁVEIS INDICADAS PELO MODELO DE REGRESSÃO PARA O OP DIGITAL 2006	174
<b>TABELA 22.</b> UNIDADES DE PLANEJAMENTO QUE OBTIVERAM AS MENORES E AS MAIORES TAXAS DE PARTICIPAÇÃO NO OP DIGITAL 2006	175
<b>TABELA 23.</b> UNIDADES DE PLANEJAMENTO RETIRADAS DO MODELO PARA ANÁLISE DO OP DIGITAL 2008	176
<b>TABELA 24.</b> SIMULAÇÃO HIPOTÉTICA PARA A CONFIRMAÇÃO DA INFLUÊNCIA DAS VARIÁVEIS INDICADAS PELO MODELO DE REGRESSÃO PARA O OP DIGITAL 2008	177
<b>TABELA 25.</b> UNIDADES DE PLANEJAMENTO QUE OBTIVERAM AS MENORES E AS MAIORES TAXAS DE PARTICIPAÇÃO NO OP DIGITAL 2008	179
<b>TABELA 26.</b> SIMULAÇÃO DA VARIAÇÃO DA TAXA DE PARTICIPAÇÃO NO OP DIGITAL 2008 A PARTIR DA ELEVAÇÃO DA RENDA MÉDIA DE ACORDO COM SITUAÇÃO HIPOTÉTICA PROPOSTA PELA PESQUISA	192
<b>TABELA 27.</b> INDICAÇÃO DAS VARIÁVEIS RELEVANTES PARA EXPLICAR A TAXA DE PARTICIPAÇÃO NO OP DIGITAL 2006	240
<b>TABELA 28.</b> INDICAÇÃO DAS VARIÁVEIS RELEVANTES PARA EXPLICAR A TAXA DE PARTICIPAÇÃO NO OP DIGITAL 2008	241

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1.</b> PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS QUE UTILIZARAM GOVERNO ELETRÔNICO NOS ÚLTIMOS 12 MESES	66
<b>GRÁFICO 2.</b> PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS QUE UTILIZARAM GOVERNO ELETRÔNICO NOS ÚLTIMOS 12 MESES %	67
<b>GRÁFICO 3.</b> INTERNET USERS IN THE WORLD BY GEOGRAFIC REGIONS	78
<b>GRÁFICO 4.</b> WORLD INTERNET PENETRATION BY GEOGRAFIC REGIONS	71
<b>GRÁFICO 5.</b> PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS COM ACESSO À INTERNET	76
<b>GRÁFICO 6.</b> MOTIVOS PARA A FALTA DE INTERNET NO DOMICÍLIO	78
<b>GRÁFICO 7.</b> ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NA INTERNET	81
<b>GRÁFICO 8.</b> EMPREENDIMENTOS POR TEMÁTICA DO OP REGIONAL DE BH	101
<b>GRÁFICO 9.</b> HISTÓRICO DE PARTICIPAÇÃO NO OP REGIONAL DE BH	106
<b>GRÁFICO 10.</b> PARTICIPAÇÃO NO OP DIGITAL. COMPARAÇÃO ENTRE A VOTAÇÃO EM 2006 E EM 2008	122
<b>GRÁFICO 11.</b> DOMICÍLIOS BRASILEIROS COM ACESO A MICROCOMPUTADOR E INTERNET	128
<b>GRÁFICO 12.</b> DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO DE BELO HORIZONTE POR REGIÃO ADMINISTRATIVA	149
<b>GRÁFICO 13.</b> MÉDIA POPULACIONAL POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DE BELO HORIZONTE	150
<b>GRÁFICO 14.</b> RENDA MÉDIA EM SALÁRIOS MÍNIMOS DO RESPONSÁVEL PELO DOMICÍLIO POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DE BELO HORIZONTE	151
<b>GRÁFICO 15.</b> ÍNDICE DE QUALIDADE DE VIDA URBANA POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DE BH	153

<b>GRÁFICO 16.</b> PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO ALFABETIZADA POR REGIONAL DE BH	154
<b>GRÁFICO 17.</b> MÉDIA DA TAXA DE ALFABETIZAÇÃO DA POPULAÇÃO POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DE BH	155
<b>GRÁFICO 18.</b> PROPORÇÃO DE HOMENS E MULHERES POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DE BH	156
<b>GRÁFICO 19.</b> PROPORAÇÃO DE PESSOAS POR FAIXA ETÁRIA POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DE BH	157
<b>GRÁFICO 20.</b> ELEITORES APTOS A VOTAR POR REGIÃO ADMINISTRATIVA DE BELO HORIZONTE	160
<b>GRÁFICO 21.</b> PARTICIPAÇÃO NO OP DIGITAL X ELEITORES APTOS A VOTAR DE ACORDO COM O TRE-MG	161
<b>GRÁFICO 22.</b> TAXA DE PARTICIPAÇÃO NO OP DIGITAL POR REGIONAL ADMINISTRATIVA DE BELO HORIZONTE	164
<b>GRÁFICO 23.</b> COMPARAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO ENTRE O OP REGIONAL E O DIGITAL	190

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	14
.....	.....
<b>CAPÍTULO 1. TEORIA DEMOCRÁTICA: O APROFUNDAMENTO DO CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO</b>	20
.....	.....
1.1. DO ELITISMO DEMOCRÁTICO AO CONCEITO AMPLIADO DE DEMOCRACIA	21
.....	.....
1.2. A AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE DEMOCRACIA: A CONCEPÇÃO PLURALISTA DE DAHL E A TEORIA DO DIREITO DE HABERMAS	24
.....	.....
1.3. TEORIA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA: PARA ALÉM DOS PROCESSOS ELEITORAIS LIVRES E PERIÓDICOS	34
.....	.....
<b>CAPÍTULO 2. PARTICIPAÇÃO CIVIL, DEMOCRACIA DIGITAL E GOVERNANÇA ELETRÔNICA</b>	40
.....	.....
2.1. O <i>DESIGN</i> DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA	41
.....	.....
2.2. REDES INTERATIVAS: OPORTUNIDADES PARA A CRIAÇÃO DE NOVOS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO E COMUNICAÇÃO	49
.....	.....
2.3. INTERFACES <i>ONLINE</i> COM O ESTADO: OS PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA ELETRÔNICA	57
.....	.....
2.3.1. COMO ULTRAPASSAR A FRONTEIRA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS <i>ONLINE</i>	61
.....	.....
2.4. O ACESSO À INTERNET NO MUNDO E NO BRASIL	70
.....	.....
<b>CAPÍTULO 3. DAS ASSEMBLEIAS PRESENCIAIS ÀS ESTRATÉGIAS <i>ONLINE</i> DE PARTICIPAÇÃO</b>	84
.....	.....
3.1. AS ORIGENS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	85
.....	.....
3.2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	90
.....	.....

3.2.1. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO REGIONAL	96
3.2.2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO HABITAÇÃO	106
3.2.3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL	109
3.3. ANÁLISE DO MODELO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL DE BELO HORIZONTE	123

**CAPÍTULO 4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL DE BELO HORIZONTE: A QUEM SE DESTINA ESTE FÓRUM DE PARTICIPAÇÃO *ONLINE*?**

4.1. DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS	137
4.2. HIPÓTESES DE PESQUISA	144
4.3. ESCLARECIMENTOS E DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS	139
4.4. ANÁLISE DESCRITIVA DAS UNIDADES DE PLANEJAMENTO DE BELO HORIZONTE SEGUNDO AS VARIÁVEIS INDEPENDENTES DA PESQUISA	146
4.5. PARTICIPAÇÃO NO OP DIGITAL (2006 e 2008)	148
4.6. REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA: FATORES QUE INFLUENCIARAM NA VARIAÇÃO DA TAXA DE PARTICIPAÇÃO NO OP DIGITAL DE BELO HORIZONTE	159
4.6.1. REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA PARA O OP DIGITAL 2006	172
4.6.2. REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA PARA O OP DIGITAL 2008	176
4.7. CONCLUSÃO	180

**CAPÍTULO 5. CONDIÇÕES QUE FAVORECERAM A INTRODUÇÃO DO OP DIGITAL DE GESTÃO PARTICIPATIVA DE BELO HORIZONTE**

5.1. CONSIDERAÇÕES FINAIS	183
	189

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

	195
--	-----

**ANEXOS**

	204
--	-----

## Introdução

Fatos recentes, no Brasil e no exterior, indicam a possibilidade de as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), em especial a Internet, estarem associadas a formas de reconfiguração da participação política. A edição do jornal mineiro “Hoje em Dia<sup>1</sup>”, de 13 de julho de 2009, trouxe, na página 3, a notícia: “*Cara-pintada deixa a rua e hoje protesta na Internet*”. O jornal entrevistou representantes da geração *Cara-pintada*<sup>2</sup>, movimento que, em 1992, tomou as ruas das principais cidades do Brasil, sobretudo das capitais brasileiras, para externar indignação contra escândalos envolvendo o Palácio do Planalto e exigir do Congresso Nacional a abertura de processo de *impeachment*, fundamentado em denúncias de corrupção e improbidade contra o então presidente da República, Fernando Collor de Mello, atual senador pelo estado de Alagoas pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). De acordo com a reportagem publicada no Hoje em Dia, parcela da sociedade civil brasileira estaria trocando as ruas e praças públicas pela rede mundial de computadores, em especial, pelos sítios de relacionamento, na hora de se mobilizar, expressar opiniões, reivindicar e manifestar posições políticas.

A reportagem cita outro exemplo de movimento que fez da Internet espaço de mobilização, manifestação política e denúncia: o *Fora-Sarney*, realizado em 2009, motivado pela existência de denúncias e suspeitas de irregularidades no Senado Federal, tendo como pivô o atual e então presidente da Casa, José Sarney (PMDB-AC), com implicações estreitas com o processo eleitoral brasileiro de 2010. De acordo com a reportagem, a rede social preferencial do movimento que reivindicou a renúncia do presidente do Senado foi o *Twitter*<sup>3</sup>, sítio de relacionamento que, segundo levantamento divulgado pelo periódico jornalístico norte-americano *USA Today*, tem a adesão de 10 milhões de pessoas em todo mundo. A reportagem foi motivada porque no dia 29 de junho de 2009, o “#forasarney”, expressão (ou palavra-chave) na linguagem da Internet denominada *tag*, ocupou, no *Twitter*, a vice-liderança de tópicos mais comentados no mundo, chamando a atenção e motivando comentários em *blogs* em todo o ciberespaço.

---

1. O “Hoje em Dia” é um jornal diário publicado em Minas Gerais.

2. Os Caras-pintadas foi um movimento estudantil brasileiro realizado no decorrer do ano de 1992 e tinha como objetivo principal o impedimento do Presidente do Brasil, Fernando Collor de Melo e sua retirada do posto. O nome “*caras-pintadas*” referiu-se à principal forma de expressão, símbolo do movimento: as cores verde e amarelo pintadas no rosto.

3 Quando você se inscreve no Twitter, você pode usar o serviço para postar e receber mensagens de uma rede de contatos. Em vez de enviar uma dúzia de e-mails ou mensagens de texto, você pode mandar uma mensagem para sua conta no Twitter e o serviço a envia para todos os seus amigos. Os membros usam o Twitter para organizar reuniões inesperadas, manter uma conversa em grupo ou simplesmente para enviar uma novidade rápida e contar às pessoas o que está acontecendo. Fonte: <http://informatica.hsw.uol.com.br/twitter.htm>

Outra reportagem, de 18 de janeiro de 2009, publicada em *O Tempo*<sup>4</sup>, destaca que cerca de 75% dos congressistas brasileiros utilizam o *Orkut*<sup>5</sup> como fórum de propaganda e debate. A reportagem foi motivada pela pesquisa da jornalista Isabella Tavares pela Universidade do Legislativo<sup>6</sup>, estudo que encontrou 1.789 comunidades destinadas aos deputados e senadores brasileiros – 513 deputados federais e 81 senadores com mandato na 53ª Legislatura Brasileira durante as eleições de 2008 – e observou como os parlamentares brasileiros fazem uso deste sítio de relacionamento na Internet. Há comunidades virtuais criadas pelos próprios parlamentares e também por terceiros, dispostos a fazer algum tipo de divulgação sobre os feitos políticos dos parlamentares. O estudo mostrou que a maioria das comunidades virtuais busca veicular imagens positivas – dos 513 deputados, 217 (42,3%) possuíam, de acordo com a pesquisa, comunidades com este viés. Há, ainda, usuários que criaram páginas no *Orkut* para monitorar a atuação dos parlamentares. De acordo com a autora da pesquisa, a origem do estudo “é a constatação que um instrumento criado para a interlocução informal [no caso, o Orkut] entre as pessoas se transformou em nova arena política”<sup>7</sup>.

Fora do Brasil - no Oriente Médio e na África -, outros movimentos acenderam o debate sobre a importância da rede mundial de computadores - em particular das redes sociais, como Facebook<sup>8</sup> e Twitter – para a prática democrática. Os manifestantes fizeram uso das novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) para protestar contra

4. O Tempo é um jornal diário publicado em Minas Gerais.

5. De acordo com a reportagem de “O Tempo”, o “Orkut” é um banco de dados criado em 2004 que possui, atualmente, cerca de 60 milhões de usuários cadastrados. O Brasil é o país com o maior número de membros, concentrando 51,28% dos usuários de todo o mundo, ou seja, cerca de 30 milhões de pessoas – o que corresponde aproximadamente por 16,21% da população brasileira.

6. O Senado Federal desenvolve, desde 1970, atividades educacionais para treinamento e atualização de seu quadro de servidores. No início dos anos 2000, o Senado Federal criou, por meio da resolução nº 1/2001, a Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS. A partir desse marco foram iniciadas ações de educação superior, direcionadas para a realização de cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização), em parceria com renomadas universidades federais, assim como foram desenvolvidas atividades de extensão, por meio de Seminários, Ciclos de Conferências e cursos de curta duração.

7. Jornal “O Tempo”, caderno de Política, p. 4, 18 de janeiro de 2009. A reportagem é de autoria da jornalista Mariana Lara. A discussão sobre a possibilidade de a Internet ser qualificada como arena política será abordada neste capítulo.

8. Em 2004, Mark Zuckerberg, Dustin Moskovitz e Chris Hughes, três estudantes da Universidade de Harvard, lançaram um sítio para colocar os estudantes em contato uns com os outros, a fim de compartilharem suas fotos e encontrarem novas pessoas. Eles o chamaram thefacebook.com, e logo o site se tornou extremamente popular no campus de Harvard. Um mês após seu lançamento, os criadores o expandiram para incluir estudantes de Stanford, Columbia e Yale. Em 2005, os estudantes em 800 redes universitárias ao longo dos Estados Unidos podiam se unir à rede, e a sua filiação cresceu para mais de 5 milhões de usuários ativos. Em agosto do mesmo ano, o nome do site mudou para Facebook. (fonte: <http://informatica.hsw.uol.com.br/facebook.htm>). O Facebook é a rede social mais popular do mundo, com mais de 300 milhões de integrantes. No Brasil, o sítio de relacionamento ainda está longe do número de usuários conquistados pelo Orkut. Enquanto são cerca de 24 milhões de brasileiros no Orkut, o Facebook tem pouco mais de um milhão de usuários. (fonte: <http://g1.globo.com/Noticias/Tecnologia/0,,MUL1313595-6174,00-ENTENDA+COMO+FUNCIONA+O+FACEBOOK.html>)

ditadores que há anos perpetuavam-se (algumas delas, perpetuam-se) no poder. A chamada *Primavera Árabe* fez (e faz) uso constante de ferramentas disponíveis na Internet para denunciar atos abusivos dos governantes, dar visibilidade para protestos da sociedade civil nas ruas (que não são transmitidos pelos órgãos de comunicação de massa desses países, controlados pelo Estado) e para sensibilizar a população do resto do mundo para a necessidade de democratização daqueles países.

Esses movimentos populares, que ganharam visibilidade mundial, inclusive nas mídias tradicionais, a partir do primeiro semestre de 2011, também foram alvo de uma contra-ofensiva dos regimes totalitários, demonstrando que a Internet pode ser utilizada para fins não-democráticos. O regime de Zine El Abidine Ben Ali<sup>9</sup>, da Tunísia<sup>10</sup>, por exemplo, lançou uma campanha agressiva e tecnicamente sofisticada para coletar senhas do *Facebook* em uma tentativa de eliminar conteúdos que o ameaçavam. O regime tunisiano chegou a prender usuários de redes sociais de maior destaque, como o ativista via *Twitter* Slim Amamou<sup>11</sup>, obrigado a entregar as senhas e informações sobre a resistência *online*. No Egito a ação do governo foi ainda mais agressiva no ataque às mídias digitais. O regime de Muhammad Hosni Said Mubarak<sup>12</sup> prendeu e ameaçou torturar Wael Ghonim, gerente de marketing do *Google*<sup>13</sup>, que criou um grupo no *Facebook* em memória a Khaled Mohamed Saide, 28 anos, assassinado pela polícia egípcia em junho de 2010. Imagens do cadáver mutilado de Said atraíram mais de meio milhão de seguidores no *Facebook*, catalisando o ultraje e provocando protestos. Mais tarde, quando manifestantes tomaram Tahrir Square<sup>14</sup>, o governo desligou a Internet por vários dias.

O próprio acesso à Internet se transformou em uma espécie de bandeira pró-democracia. O governo norte-americano, através de sua secretária de Estado Hillary Clinton, chegou a afirmar que os Estados Unidos ajudariam povos em ambientes de

---

<sup>9</sup>General Zine El Abidine Ben Ali é um militar tunísio, ditador de seu país desde 7 de novembro de 1987, quando tomou o poder mediante um golpe de Estado, até 14 de janeiro de 2011, na sequência dos protestos de 2010-2011, origem da chamada Revolução de Jasmim.

<sup>10</sup>. O correspondente do New York Times, David Kirkpatrick, escreveu de Tunis, capital da Tunísia: “*Antes do advento do Facebook e do Twitter, surtos locais de agitação, aqui, foram rapidamente esmagados. Desta vez a revolta se espalhou por todo o país, à medida que manifestantes postavam vídeos de suas próprias manifestações. Imagens granuladas de celular, de um confronto com a polícia em uma cidade, instigavam a população da próxima*”.

<sup>11</sup>. No governo pós-revolução da Tunísia Ben Ali Amamou tornou-se ministro da Juventude e do Desporto.

<sup>12</sup>. Militar egípcio que governou seu país de 14 de outubro de 1981 a 11 de fevereiro de 2011, quando apresentou sua renúncia ao cargo com 82 anos, após 18 dias de protestos no Egito.

<sup>13</sup>. Google é uma empresa multinacional de serviços online e software dos Estados Unidos da América. O Google hospeda e desenvolve uma série de serviços e produtos baseados na Internet e gera lucro principalmente através da publicidade.

<sup>14</sup>. Tahrir Square é uma praça do Cairo, considerada um dos principais espaços públicos da capital egípcia.



Internet oprimida a contornar os filtros e manterem-se um passo à frente dos censores, dos *hackers* e dos criminosos que os espancam ou aprisionam pelo que dizem *online*. Mas a posição dos Estados Unidos em relação ao acesso dos povos árabes e africanos à informação e à liberdade na Internet é antagônica quando o assunto é o sítio *WikiLeaks*. Criado pelo australiano Julian Assange, o sítio divulgou vários documentos tidos como secretos, provocando a ira da Casa Branca, diversos processos e a expedição de pedido de prisão preventiva pelo Reino Unido contra o criador do *WikiLeaks*.

Mas o interesse desta pesquisa não está sobre os movimentos que, por meio da Internet, procuram denunciar ditaduras militares, assegurar visibilidade para políticos, traduzirem-se em instrumentos de pressão a parlamentares, de defesa de causas humanitárias e ambientais; ou analisar casos de apropriação da Internet com fins democráticos e antidemocráticos. Os exemplos foram apresentados para ilustrar que são reais as possibilidades de uso da rede mundial de computadores no campo político e indicar que existem diversos exemplos de utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), em especial a Internet, para criar novos instrumentos, formas e fóruns de incentivo à mobilização, da ampliação da participação e da *práxis* democrática.

Esta dissertação, que objetiva investigar a experiência do Orçamento Participativo Digital, adotado pela administração municipal de Belo Horizonte<sup>15</sup> a partir de 2006 e repetido em 2008, insere-se no campo dos estudos relacionados às inovações da democracia e das novas tendências associadas à gestão participativa e democrática. O pressuposto é refletir sobre a existência de nexos entre “Participação Política” e “Internet” no campo da Governança Eletrônica, objetivando testar se a rede mundial de computadores, como espaço público, é capaz de informar a esfera pública, corroborando para o fomento e o fortalecimento de instituições de participação, contribuindo para a democratização dos processos de elaboração de políticas públicas e de tomada de decisão com a adesão da sociedade civil. Para cumprir este propósito, do ponto de vista acadêmico, adoto como objeto empírico de pesquisa a experiência do Orçamento Participativo Digital (OPD) de Belo Horizonte.

Inovação democrática surgida no Brasil em 1989, embalada nos ventos libertários que sopraram sobre a América Latina durante as décadas de 1980 e 1990, o formato do Orçamento Participativo é uma instituição que requalifica a ideia da participação, concebendo a política como espaço da ação, do ouvir e do ser ouvido (Arendt, 1991). O Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte é uma experiência no campo das

---

15. Capital do estado de Minas Gerais.

inovações institucionais no campo da governança eletrônica, erguida e inspirada na experiência presencial, mas que, ao incorporar a Internet, buscou criar novos canais e estimular a participação de atores da sociedade civil usualmente pouco afeitos aos fóruns tradicionais de participação.

O Capítulo I traz, de forma sintética, uma revisão bibliográfica sobre o contexto macropolítico que deu origem à construção de uma teoria centrada no direito para tentar identificar as condições que resultaram na criação do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. No Capítulo II a discussão centra-se nos preceitos teóricos sobre a democracia digital, seus desafios, como a exclusão, e suas potencialidades para informar a esfera pública, em busca de um modelo de governança eletrônica mais inclusivo. No Capítulo III, informações reunidas a partir de entrevistas e da análise documental disponibilizada pela Prefeitura de Belo Horizonte permitiram avaliar as características do formato institucional do Orçamento Participativo Digital em comparação a duas outras iniciativas adotadas na capital mineira: o OP Regional (ou Distrital) e o OP da Habitação e, por fim, o Capítulo IV busca encontrar pistas e sinais que auxiliem no reconhecimento do perfil daqueles que têm aderido às edições do OP Digital de Belo Horizonte. O ponto de partida é a recente pesquisa, realizada pelo Comitê Gestor da Internet, sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil. Este *survey*, realizado no Brasil desde 2005, identificou que o perfil preferencial do internauta no Brasil é o jovem, oriundo da classe média e alta e com formação em nível superior. O objetivo da dissertação é verificar se o perfil do internauta brasileiro identificado pela pesquisa do CGI aplica-se à experiência do OP Digital adotada em Belo Horizonte. Através de dois modelos analíticos – análise descritiva e regressão linear múltipla -, os dados de participação foram apropriados em busca de indicar, ainda que parcialmente, através da análise do perfil dos moradores das 80 Unidades de Planejamento (UPs), divisão administrativa adotada pela administração municipal de Belo Horizonte, as características que podem estar associadas à variação da taxa de participação no OP Digital realizado na capital mineira.

O tema desta pesquisa não é, no entanto, inédito. Muitas são as iniciativas, através de artigos, estudos, pesquisas e *papers*, que têm apresentado contribuições relevantes para o debate sobre as reais possibilidades da democracia digital e sobre a experiência do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. Mas o que distingue esta pesquisa dos demais esforços acadêmicos, empreendidos para compreender os efeitos e as potencialidades da democracia digital através da análise do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, é a tentativa de ultrapassar a barreira do desconhecimento

acerca do perfil do participante. Esta empreitada, mesmo que parcialmente alcançada – pois como se verá no Capítulo IV, o que teremos é uma *proxy* e não a identificação do real perfil do participante –, oferece novos subsídios e elementos que podem contribuir na análise do potencial democrático deste fórum *online* de participação, adotado, segundo a administração municipal de Belo Horizonte, na expectativa de intensificar a democratização da governança pública.

# 1. Teoria democrática: o aprofundamento do conceito de participação

## Introdução

Diante do fracasso do “socialismo real”, do declínio do arranjo social europeu denominado “Welfare State” e da liberação dos mercados e dos fluxos de capital - processo que recebeu a denominação de globalização (Nobre, 2004) -, tornou-se aguda a discussão em torno do sentido da democracia. Complementarmente, o insucesso das instituições da democracia eleitoral em se traduzirem em experiências emancipatórias plenas e a frustração da maioria das pessoas em relação à capacidade desse modelo realmente representá-las (Pereira, 2008) têm levado a um certo desencanto em relação à possibilidade da política se converter em uma via efetivamente transformadora, fazendo do cidadão sujeito de sua própria trajetória histórica.

Tomado este cenário como pano de fundo, emerge no Brasil uma experiência inovadora no campo da prática democrática: o Orçamento Participativo. Concebido como fórum de participação da sociedade e baseado no princípio da autoregulação soberana, esta inovação institucional busca a reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos (Avritzer, 2003) por meio da introdução de elementos de participação local, como assembleias e conselhos. Adotado no Brasil em 1989, em Porto Alegre<sup>16</sup>, o Orçamento Participativo é uma instituição que reinventa o significado e o “lugar” da participação na política, ao introduzir práticas democráticas de exercício de poder sustentadas na inclusão da sociedade civil, que, juntamente com o poder público, passa a responder pela definição de prioridades e pela alocação de recursos públicos.

É também no Brasil que se dá, de forma inovadora, a incorporação da Internet à ideia original do Orçamento Participativo, apesar dos indicadores de exclusão digital<sup>17</sup>. Em busca da renovação da própria prática democrática, a experiência, adotada em Belo Horizonte<sup>18</sup> é o objeto de estudo desta dissertação e reforça a ideia de que no país a convivência entre o contemporâneo e o arcaico, entre o centro e a periferia (Furtado, 1974), parece mesmo apresentar-se como traço definidor de identidade marcada por agudos antagonismos.

Este capítulo traz uma breve revisão da literatura, tendo como ponto de partida o contexto macropolítico que deu origem à hegemonia da democracia eleitoral no Ocidente, passando pela emergência de uma concepção pluralista de Estado, pela ideia de

---

16. Capital do estado do Rio Grande do Sul, na região Sul.

17. De acordo com a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada em 2009, 35% dos domicílios brasileiros têm computador e 27% contam com acesso à Internet

18. Capital do estado de Minas Gerais, na região Sudeste.

exercício da soberania pela participação política e pela construção de uma concepção centrada no direito. A tentativa é descrever as tradições teóricas que dialogam com o surgimento do formato do Orçamento Participativo (presencial e virtual) e que evocam o papel do cidadão como sujeito ativo do processo decisório.

### **1.1. Do elitismo democrático ao conceito ampliado de democracia**

No século XX, sobretudo após as duas grandes guerras mundiais<sup>19</sup>, o debate acerca da democracia e da relevância de sua implantação e defesa pelos Estados Nacionais ressurgiu com intensidade e alcançou a centralidade do campo político (Avritzer e Santos, 2002). O desfecho de ambos conflitos bélicos é percebido como a derrota das forças totalitárias, o que, conseqüentemente, faz emergir, no campo político, a concepção de que a democracia seria o regime de governo desejável, o percurso a ser seguido e o objetivo a ser alcançado.

É também este o contexto político em que duas concepções, que também representavam duas interpretações de mundo, travaram um intenso debate em torno da própria tradução do significado da democracia. De um lado, uma concepção marxista que percebia o cidadão, na verdade o indivíduo-produtor, como o centro do processo de exercício da soberania (Pateman, 1970); e de outro, uma visão liberal-representativa, que na prática transformou-se na concepção hegemônica de democracia no Ocidente e implicou uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral destinado à formação de governos e de garantia da ordem institucional política.

O argumento central do modelo liberal-representativo está na estabilidade do processo político, obtido, por sua vez, com a redução da participação dos cidadãos. Para Joseph Schumpeter (1942), o principal representante desta tradição teórica, a complexidade administrativa das sociedades modernas e a incapacidade do cidadão comum tomar decisões racionais<sup>20</sup> – o que inevitavelmente levaria à uma ruptura

19. Na Primeira Guerra Mundial, ocorrida entre 1914 e 1918, o conflito ocorreu entre a Tríplice Entente (liderada pelo Império Britânico, França, Império Russo (até 1917) e os Estados Unidos (a partir de 1917) que derrotou a coligação formada pelas Potências Centrais (liderada pelo Império Alemão, Império Austro-Húngaro e Império Turco-Otomano), e causou o colapso de quatro impérios e mudou de forma radical o mapa geopolítico da Europa e do Oriente Médio. A Segunda Guerra Mundial foi um conflito militar global que durou de 1939 a 1945, envolvendo a maioria das nações do mundo – incluindo todas as grandes potências – organizadas em duas alianças militares opostas: os Aliados (União Soviética, Estados Unidos, Império Britânico) e as Forças do Eixo (Alemanha, Itália e Japão).

20. Nos anos 1950, a tradição liberal-representativa é fortemente influenciada pelos pressupostos da chamada Teoria da Escolha Racional. O desenvolvimento deste modelo, cujo principal teórico é Antony Downs (1957), dá-se por meio da apropriação de preceitos economicistas, de acordo com os quais os indivíduos não são irracionais (como sustentam as teorias das sociedades de massas e o que fundamenta a concepção schumpeteriana), mas capazes de agir estrategicamente, maximizando resultados e minimizando riscos. De acordo com a tradição da escolha racional, um

institucional – exigem que haja uma elite capaz de assumir a responsabilidade e o ônus pela tomada de decisões. A restrição da participação política, interpretada como uma espécie de antídoto destinado à preservação da própria democracia, e uma engenharia institucional que assegure às elites políticas o papel de conferir racionalidade às decisões, delegando à população um papel secundário, de legitimador (Schumpeter, 1942), são os pilares deste modelo teórico, que, do ponto de vista prático, soa como uma espécie de arranjo político.

Na concepção liberal-representativa há uma estreita relação entre burocracia e democracia, com o necessário e o fundamental fortalecimento da primeira para o bom funcionamento da segunda, mesmo que o custo desta relação implique perda de controle por parte dos cidadãos, ou seja, redução das oportunidades de participação, em função da contínua especialização do aparato burocrático.

Outro fundamento importante da concepção liberal é a da representação. É através da noção de representação que a democracia liberal lida com as escalas, ou seja, com a democracia para um grande número de pessoas (Santos e Avritzer, 2002). Os cidadãos são representados nos debates político-decisórios por um corpo de representantes capaz de assegurar voz aos diversos interesses existentes na sociedade e de tomar as decisões pelo conjunto da sociedade.

No modelo liberal-representativo, adotado pela grande maioria das democracias atuais, os partidos políticos e os candidatos disputam o apoio e os votos dos cidadãos, que, por meio da ação estratégica, buscam satisfazer seus interesses. Trata-se de um sistema competitivo no qual o intercâmbio entre os interesses dos cidadãos e os interesses dos partidos políticos e candidatos geram decisões que representarão a agregação das preferências mais intensas. Não significa, como defende Sartori (1994) e outros autores que abraçam a tradição do elitismo democrático, que o princípio da maioria deva ser analisado com base em critérios de justiça.

“Afim de contas, o que está sendo considerado é uma técnica, um instrumento. Toda sociedade precisa de regras de procedimento, de solução de conflitos e de tomada de decisões; e o princípio da maioria é o procedimento ou método que melhor satisfaz os requisitos da democracia. (...) O princípio da maioria evita a paralisia, ao mesmo tempo que permite que grandes coletividades opinem.” (Sartori, 1994: 191-192)

---

indivíduo avalia custos e benefícios para chegar a ação, na expectativa de maximizar vantagens pessoais. No entanto, ainda que a partir de Downs (1957) fique evidente que os indivíduos não são irracionais, o modelo no qual uma elite assume a responsabilidade e o ônus da tomada de decisões permanece intocado. Ver Downs, Anthony. (1957) *An economic theory of democracy*. New York

Na democracia liberal-representativa, a arena política se restringe, basicamente, na relação entre corpos parlamentares e os poderes Executivo e Judiciário, sendo aos cidadãos determinados espaços limitados de participação: por meio do voto quando da ocorrência de eleições, consultas ou plebiscitos, ou pela interação da sociedade com os membros do Legislativo através de abordagem direta, listas de assinaturas, manifestações em atos públicos, projetos de lei de iniciativa popular e dos meios de comunicação de massa.

Esta é uma concepção limitadora, que reduz a democracia a um tipo de arranjo institucional capaz de produzir decisões políticas e administrativas, na qual o cidadão comum é percebido como um indivíduo que não tem capacidade ou interesse político senão para escolher a quem caberia a responsabilidade de tomar essas decisões (Schumpeter, 1942). Na democracia liberal-representativa, o cidadão comum não participa efetivamente da construção das decisões (Macpherson, 1978).

“A universalização do voto não foi acompanhada de concomitante universalização do direito de vocalização de preferências, restando à maioria dos cidadãos apenas o direito de escolher entre alternativas dadas, que não foram escolhidas por eles.” (Macpherson, 1978: 91)

Prevalece a defesa de que o compartilhamento e a ampliação do processo decisório - assegurando aos cidadãos oportunidades e direitos para decidir sobre o que opinar, e se devem opinar - conduziria, inevitavelmente, o sistema democrático à paralisia e, por consequência, à incapacidade de produzir decisões. Para Santos e Avritzer (2002),

“a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites parece um postulado *ad hoc* da teoria hegemônica da democracia, postulado esse incapaz de dar uma solução convincente a duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença”. (Santos; Avritzer, 2002: 40)

Por sua vez, Pereira (2008) questiona o fato de a democracia liberal-representativa lidar com as preferências dos cidadãos como fixas. O autor destaca que o modelo agregativo desconsidera como os indivíduos definem suas preferências (Pereira, 2008: 35).

“[E]ste modelo não coloca em questão as relações de poder existentes na sociedade, que acabam por serem aceitas ou até mesmo reforçadas. Isto porque este modelo não permite nenhuma análise sobre como os indivíduos definiram suas preferências”.  
(Pereira, 2008: 35)

A tradição liberal mostra-se, portanto, inconciliável com a maximização da expressão e da vontade popular. Nega-se uma concepção de soberania popular forte em detrimento da delegação da decisão política a uma elite de cidadãos qualificados, aos quais outorga-se poderes e autonomia para que, em nome da maioria da população, sejam tomadas as decisões e as definições sobre os destinos de interesse da sociedade. A democracia liberal-representativa

“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 livres.” (Dagnino, 2007: 17)

## **1.2. A ampliação do conceito de democracia: a concepção pluralista de Dahl e a teoria do direito de Habermas**

Nos anos 1970, reacende-se o debate em torno da importância de uma concepção ampliada de democracia, reconduzindo o cidadão ao lugar central do processo decisório. O voto popular e as eleições periódicas - conquistas originárias das revoluções burguesas do século XVIII – mostraram-se insuficientes para dar conta das aspirações e das expectativas de participação da sociedade civil, além de não se traduzirem em experiências emancipatórias plenas, nas quais o cidadão atua na condição de participante ativo<sup>21</sup> da vida política (Benevides, 2003).

Com o Pluralismo de Robert Dahl (1972) surge uma visão ampliada da Teoria Democrática na qual a competição entre os grupos de interesses deverá ocorrer em condições de igualdade política. Pluralismo é, num sentido amplo, o reconhecimento da diversidade e, em política, é a compreensão de que vários partidos possuem igual direito ao exercício do poder segundo procedimentos eleitorais claramente definidos. O Pluralismo abraça o princípio da maioria, mas amplia o universo da participação ao

---

21. Entende-se por participante ativo o cidadão aquele que debate em diferentes fóruns, busca se informar e opina sobre os assuntos de natureza pública. Para Benevides (2003), “é importante deixar claro que não se defende o que tenho chamado de ‘o cidadão do sofá’, ou seja, aquele que apenas assiste à televisão, pressiona um botão pela inércia e vota – como no caso da nossa teledramaturgia do tipo ‘Você decide’ ou ‘Big Brother’ – sem se preocupar com a busca de boa informação e sem discutir com outras pessoas, em casa, no seu local de trabalho, no seu sindicato, no seu partido, na sua associação ou a vizinhança.” (Benevides, 2003, p.93)



reconduzir o cidadão ao centro de um sistema que existe para exercer o controle sobre os governantes e para legitimar governos. Este controle por parte dos cidadãos sobre os governantes é denominado por Dahl (1972) como o princípio da responsividade. Parte-se do pressuposto

“de que uma característica-chave da democracia é a contígua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais (...). [Reserva-se] o termo *democracia* para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase que inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos”. (Dahl, 2005: 25-26)

Em um sistema de governo responsivo, como propõe Robert Dahl (1972), todos os cidadãos plenos devem ser providos de oportunidades plenas, asseguradas pela: *i)* capacidade de formular suas preferências; *ii)* expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual ou coletiva; e *iii)* ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

O provimento dessas oportunidades plenas está associado a oito garantias institucionais a serem fornecidas pelos Estados-nação, consideradas por Robert Dahl (1972) como requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) direito de líderes políticos disputarem apoio; 5) fontes alternativas de informação; 6) elegibilidade para cargos políticos; 7) eleições livres e idôneas; e 8) a existência de instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (Dahl, 2005: 27).

O exame dessas oito garantias institucionais permite a elaboração de uma escala teórica, através da qual é possível ordenar diferentes sistemas políticos, indicando diferentes dimensões da democratização.

“Uma escala refletindo essas oito condições nos permitiria comparar regimes diferentes segundo a amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política permissíveis (...); [e] a amplitude do direito de participação na contestação pública nos permitiria comparar diferentes regimes segundo sua inclusividade”. (Dahl, 2005: 27)

O ápice dessa ordenação, tomando-se como referência o grau máximo de democratização ou de pluralismo, é a *Poliarquia*, regime no qual se alcança altos índices de *inclusividade* (participação) e *liberalização* (contestação pública). A *Poliarquia* é uma das quatro possibilidades organizadas por Dahl. As outras três são: *Hegemonias fechadas*, com baixos índices de inclusividade e de liberalização; *Hegemônicas inclusivas*, com alto índice de inclusividade, mas com baixos percentuais de liberalização; e *Oligarquias competitivas*, com liberalização alta, mas inclusividade baixa. (Dahl, 2005: 30)

Ao se dedicar à busca de um modelo político que toma igualdade como ideal e ao defender o direito dos cidadãos expressarem suas preferências e colocarem questões em relação às decisões a serem tomadas, bem como sustentar a importância do acesso a meios alternativos de informação - que não sejam monopólio do governo ou de um determinado grupo, assegurando pluralidade de visões sobre um determinado tema -, Robert Dahl (1972) supera os limites impostos à inclusividade dos cidadãos pela democracia elitista. O pluralismo político é uma das mais importantes características da democracia moderna, na qual pequenos partidos políticos também são ouvidos e têm direito a voto.

Robert Dahl (1972) centra sua análise em grupos intermediários e na competição entre esses pela adoção de suas respectivas preferências. Para o autor, a fragmentação em sociedades complexas leva à formulação de grupos de interesses que, através de processos de barganha, alianças e cooptação, criam um equilíbrio que evitaria tanto a tirania das majorias quanto das minorias.

Mas é Jünger Habermas (1984) o teórico que abre espaço para um conceito procedimental de democracia a partir de uma perspectiva deliberativa, incompatível com o conceito de sociedade centrada no Estado (Habermas, 2003:10). Neste sentido, se dá, de fato, a contestação da tradição elitista. Para Santos e Avritzer (2002), o procedimentalismo habermasiano deve ser pensado como prática societária e não como método de constituição de governos.

Habermas propõe uma concepção procedimentalista da democracia como alternativa aos modelos republicano e liberal. Esses dois modelos, em disputa na perspectiva habermasiana, opõem-se de maneira irreconciliável e, em boa medida, podem ser resumidos a uma oposição entre a “liberdade dos antigos” e a “liberdade dos modernos”, o que viria a se traduzir em uma concorrência entre direitos humanos e soberania popular. (Nobre, 2004). No modelo liberal o processo político é eminentemente uma ação estratégica – atores, individuais e coletivos, concorrem em uma disputa por

posições de poder e buscam maximizar seus ganhos. Na visão republicana, “a cidadania se atualiza na prática da autodeterminação coletiva” (Habermas, 1997).

O desafio da teoria habermasiana reside na definitiva ultrapassagem da concepção elitista e decisionística da democracia representativa (Schumpeter, 1942; Sartori, 1994) - centrada no modelo de arena na qual preferências e interesses fixos competem por meio de mecanismos justos de agregação, em eleições livres e periódicas e no qual a arena política é notadamente marcada pela barganha, pela maximização de recursos, pela competição e pelo princípio da maioria - e a assumir formatos e arranjos institucionais que incentivem a inclusão de minorias e seus pontos de vista.

Habermas é o precursor na retomada da deliberação<sup>22</sup> a partir da crítica à colonização do mundo da vida. A inspiração habermasiana advém do modelo ateniense de sociedade e que se consagrou como símbolo da *práxis* democrática, destinada ao exercício da cidadania, ao uso da razão e ao debate público de assuntos de interesse dos homens livres<sup>23</sup>. Essa visão traduziu-se na concretização do modelo da *ágora* grega como fórum da cidadania, onde há a interação por meio da argumentação racional, a defesa de pontos de vista, concepções, ideias e a persuasão dos demais homens livres para a definição dos destinos da *pólis* e daqueles que nela habitavam – cidadãos, crianças, mulheres e escravos.

Há deliberação quando existem condições de equidade, inclusão e transparência; o processo comunicativo ocupa lugar central (a discussão como epicentro do processo); são utilizados argumentos compreensíveis; há a transformação de preferências individuais e as decisões são orientadas para o bem comum<sup>24</sup>. Para Cicero Araújo

22. As origens da deliberação associadas à Política estão na Atenas do Século V. Péricles afirmava que os cidadãos atenienses percebiam a discussão como uma fase preliminar e indispensável para qualquer ação sábia (Gutmann e Thompson, 2004). Aristóteles foi o primeiro teórico de expressão a difundir o valor de um processo no qual cidadãos discutiam publicamente (Nobre, 2004), mas apesar de reconhecer o valor intrínseco da discussão pública, a preferência do pensador grego, apoiada no realismo, era mesmo pela aristocracia, pois, na avaliação de Aristóteles, este era o sistema capaz de produzir melhores decisões. Na era Moderna, o termo deliberação ressurgiu associado à discussão política, mas continua dizendo respeito ao processo no qual um grupo pequeno e seletivo de líderes torna-se apto a tomar as melhores decisões a fim de promover o bem comum e em nome da sociedade. Esta concepção está atrelada à visão clássica de Jean-Jacques Rousseau, particularmente formulada em *Do Contrato Social* (publicado em 1762), que privilegia o aspecto decisório no interior do processo deliberativo, ao tratar da formação da vontade geral ou vontade da maioria. Nos anos 1980, com Jürgen Habermas (1984), dá-se a ascensão de uma concepção diferenciada e original de deliberação política - inaugurando uma nova agenda de pesquisa da Teoria Democrática, fundamentada no processo argumentativo e no questionamento da centralidade do aspecto decisório.

23. A concepção ateniense do exercício da política, do exercício do direito e da democracia estão condicionadas a um conceito restrito de cidadania – poucos têm o direito de participar da política.

24. Thompson (2008) destaca que as pesquisas empíricas não conseguem abarcar todas as dimensões de um processo deliberativo democrático e chama atenção para um aspecto: a condição empírica mais difícil de ser atingida é a equidade. E o problema decorrente deste fato é que certamente processos desiguais levam a resultados desiguais.

(2003), a deliberação como discussão e troca de argumentos levaria a uma melhora do nível cognitivo da participação popular, argumento que é corroborado por Simone Chambers (2009). Segundo ela,

“de uma maneira geral, podemos dizer que a deliberação é o debate e a discussão que têm como propósito produzir opiniões racionais e bem informadas nas quais os participantes são convidados a revisar preferências à luz da discussão, de novas informações e das demandas feitas pelos demais participantes”. (Chambers, 2009: 241)

A deliberação democrática, concebida por Habermas, fundamenta-se na argumentação, na publicidade e na inclusividade; na ausência de coerção interna e externa; nos acordos racionalmente motivados; na regulação de todos os assuntos e na expectativa da produção de resultados justos. Esta é a base para a sua legitimidade (Cohen, 2009). O modelo habermasiano eleva a importância do discurso, do debate, relevância admitida por Robert Dahl (1972), mas este autor não concebe tal possibilidade como um espaço político autônomo (Avritzer, 2002), assim como o faz Habermas.

“O princípio do discurso tem inicialmente o *sentido cognitivo* de filtrar contribuições e temas, argumentos e informações, de tal modo que os resultados obtidos por este caminho democrático devem fundamentar a legitimidade do direito. Entretanto, o caráter discursivo da formação da opinião da vontade na esfera pública política e nas corporações implica, outrossim, o *sentido prático* de produzir relações de entendimento, as quais são 'isentas de violência', no sentido de H. Arendt, desencadeando a força produtiva da liberdade comunicativa”. (Habermas, 2003, vol. I: 190-191)

O argumento habermasiano diz respeito ao reconhecimento da centralidade do debate, da troca de razões em público. Por traz desta concepção co-habitam a ideia de publicidade e o papel dos movimentos societários na institucionalização da diversidade cultural. A ideia de publicidade não está associada à atuação dos *mass media*, da publicidade convencional, da comunicação dos partidos, dos governos e das instituições, mas à potencialidade de a sociedade civil apresentar-se como fórum de

---

Por essas razões, afirma Thompson, na prática deliberativa prevalece o caráter multifacetado. De acordo com Thompson, é possível dizer que a teoria adota uma gama comum de valores, por outro lado, a empiria debruça-se sobre uma extensa gama de objetos adotando também uma extensa gama de conceitos. Este contexto dificulta a comparação entre resultados e dos resultados com o campo teórico. Além disso, muitas das pesquisas estão relacionadas a condições muito específicas.

vocalização de opiniões e vontades tradicionalmente excluídas do sistema político institucional. Este fórum de vocalização é a esfera pública habermasiana. Na interpretação de Santos e Avritzer (2002) é:

“o local no qual os indivíduos – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais – podem problematizar em público uma condição de desigualdade”. (Santos e Avritzer, 2002: 45-46)

Esta é a tradução para o sentido de “*publicização*” do debate societário, ou seja, o direito dos cidadãos se expressarem acerca de assuntos públicos em espaços reconhecidos e imunes à interferência do Estado e do mercado. Como argumenta Wilson Gomes (2008),

“enquanto consiste em ser o âmbito discursivo-racional do modo de vida democrático moderno, a esfera pública requer, como pré-condição suficiente para a admissão dos parceiros e na discussão pública, apenas a capacidade de usar publicamente a razão, ou seja, a posse de uma livre e da maioria racional”. (Gomes, 2008: 40)

Na teoria habermasiana, os debates realizados na esfera pública são capazes de influenciar a definição das decisões tomadas nas esferas políticas institucionais. As contribuições dos cidadãos excluídos do sistema político hegemônico são importantes para apresentar informações acerca de suas preferências e valores, que, de alguma forma, poderiam estar inacessíveis às instituições políticas.

“Em outras palavras, eles [os cidadãos] podem estar mais bem posicionados para avaliar os impactos das políticas e desenvolver esse *feedback* aos representantes. Em outros contextos, ainda, os cidadãos promovem a *accountability* pública quando o engajamento cívico lhes permite monitorar representantes potencialmente corruptos e irresponsáveis.” (Fung, 2004: 179)

Em relação ao papel dos movimentos societários, Habermas (1984) percebe a sociedade civil como capaz de introduzir “*inputs*” e alterações na ordem institucional do sistema democrático hegemônico. A esses “*inputs*” e alterações Habermas dá o nome de fluxos comunicativos. Implica que os cidadãos não são, como no elitismo democrático, apenas uma instância de consulta, ou como uma instância de exercício da responsabilidade como argumenta Robert Dahl (1972).

A sociedade civil, para Habermas, deve ter influência sobre a elaboração de leis e políticas, e não deve ser concebida apenas como o ambiente do privado, das necessidades, mas

“de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-se e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política”. (Habermas, 2003, vol. II: 99)

Habermas idealiza uma cultura política balizada no respeito à diferença, com cidadãos interagindo e aprendendo por meio do uso público da razão, do exercício da tolerância a posições e concepções distintas e a construção conjunta de decisões. Esta tradição concede centralidade, por meio da valorização do espaço público autônomo, à formação da opinião e da vontade comum e é baseada no princípio da reciprocidade, no respeito mútuo<sup>25</sup>. No processo deliberativo habermasiano ninguém pode ser excluído e as questões de interesse geral devem ser definidas em público. Os atores interagem dentro do princípio da igualdade e fazem suas opções a partir de acordos racionalmente motivados, pois a deliberação em um ambiente de heterogeneidade requer que se encontre razões que a tornem aceitável para os outros. A prática de apresentar razões contribuirá para a formação de um compromisso com a resolução deliberativa de questões públicas (Cohen, 2009). Deriva-se da visão habermasiana a necessidade de um deslocamento do

“centro da gravidade da relação entre os recursos representados pelo dinheiro e pelo poder, dos quais as sociedades modernas se valem para satisfazer sua necessidade de regulação e integração”. (Nobre, 2004: 37)

Joshua Cohen (2009) chama a atenção para a necessidade da existência do espírito público. De acordo com o autor, na democracia deliberativa não se chega a uma definição por meio da barganha ou baseada em interesses. Entre os participantes, impera o respeito e a racionalidade dos argumentos. A promoção de processos

---

25. Esta não é uma justificativa empírica, e sim uma premissa teórica, mas que interfere na pesquisa empírica, na medida em que esses critérios têm que ser satisfeitos. Igualdade de oportunidades, representação proporcional, tempo similar são características do modelo deliberativo. De acordo com Thompson (2008), críticos da democracia deliberativa sempre afirmam que, por não atender exatamente a tais premissas, a democracia deliberativa falha. Já os teóricos deliberativos destacam que não há porque se desencorajar ou desapontar. Isso porque a democracia deliberativa colabora para mostrar o quão injusto é o processo de decisão e esta constatação serve para apontar para a necessidade de aprimoração do sistema.

mutuamente respeitáveis indica a necessidade de reconhecimento do outro, ou seja, retoma-se o princípio da igualdade como uma das características fundamentais da deliberação democrática<sup>26</sup>.

“A deliberação sob as condições do pluralismo requer que eu encontre razões que a tornem aceitável para os outros, dos quais não se espera entendimento de minhas preferências como razão suficiente para concordarem (...). A prática de apresentar razões contribuirá para a formação de um compromisso com a resolução deliberativa de questões públicas”. (Cohen, 2009: 95)

Não se trata, portanto, de submeter à avaliação dos cidadãos opções dadas e promover uma escolha. A deliberação democrática não se restringe a imputar “sim” ou “não” à uma dada pergunta, mas encontrar, a partir de uma experiência compartilhada de troca de razões, quais as opções deverão ser adotadas e se deverão ser adotadas. Os cidadãos não são uma instância de consulta; eles são, em última análise, a instância decisória. Para Gutmann e Thompson (2008), a democracia deliberativa tem como uma de suas premissas o encorajamento de perspectivas públicas sobre assuntos públicos.

“[P]oucas pessoas tendem a ser completamente altruístas quando estão discutindo sobre assuntos controversos de política pública, como gastos em segurança pública ou em saúde. A deliberação em fóruns bem constituídos responde a essa generosidade limitada, encorajando os participantes a terem um panorama mais amplo sobre as questões de interesse comum”. (Gutmann e Thompson, 2007: 27)

Não há, também, limites ou restrições a determinado tema ou assunto: todos são passíveis de regulação. Todos os temas podem ser submetidos ao debate público ou como sugerem Gutmann e Thompson (2007) trata-se de encorajar perspectivas públicas sobre assuntos públicos. Por fim, a deliberação se dá na extensão das deliberações políticas à interpretação de necessidades e à transformação de preferências e enfoques pré-políticos.

“O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (Cf. T. Smith, *The Role of Ethics in Social Theory*. Albany, Nova Iorque, 1991, 153-174). Esses ‘designers’ discursivos

---

26. Nota do autor: reconhecimento mútuo dos membros com capacidade deliberativa.

refletem, em suas formas de organização, abertas e igualitárias, certas características que compõem o tipo de comunicação em torno da qual cristalizam, conferindo-lhe continuidade e duração”. (Habermas, 2003, vol. II: 99)

A teoria habermasiana é uma teoria do direito e envolve negociações e formas de argumentação (Habermas, 1992). Os direitos de participação política remetem à institucionalização jurídica de uma formação pública da opinião e da vontade, a qual culmina em resoluções sobre leis e políticas.

“No princípio da soberania popular, segundo o qual todo o poder do Estado vem do povo, o direito subjetivo à participação, com igualdade de chances, na formação democrática da vontade, vem ao encontro da possibilidade jurídico-objetiva de uma prática institucionalizada de autodeterminação dos cidadãos. Esse princípio forma a charneira entre o sistema dos direitos e a construção de um Estado de direito”. (Habermas, 2003, vol. I: 212)

Na concepção procedimentalista de Habermas os limites entre Estado e Sociedade estão delimitados e devem ser respeitados e resguardados. A visão habermasiana carrega consigo a valorização do espaço público autônomo e confere centralidade à formação da opinião e da vontade comum.

“O atual significado da expressão 'sociedade civil' não coincide com o da 'sociedade burguesa', da tradição liberal, que Hegel chegara a tematizar como 'sistema de necessidades', isto é, como sistema do trabalho social e do comércio de mercadorias numa economia de mercado. Hoje em dia, o termo 'sociedade civil' não inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época de Marx e do marxismo. O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo do vida.” (Habermas, 2003, vol. II: 99)

A teoria habermasiana da deliberação é um marco referencial da Teoria Democrática. Contudo, como lembra Pereira (2008), ela não é a única formulação no gênero. Críticas à concepção habermasiana foram elaboradas, inclusive por teóricos que abraçaram o campo deliberativo, promovendo, em alguns casos, modificações e adaptações. Os argumentos aqui apresentados<sup>27</sup> integram exclusivamente a tradição

---

27. O objetivo é, tão somente, apontar algumas dessas críticas. Para uma visão ampliada sobre essas críticas, ver



radical da democracia, ou seja, a concepção que defende a ampliação da inclusão política por meio da participação dos grupos e movimentos societários em processos decisórios. Entre os críticos, podemos citar Young (1997, 2002), Santos (2004), Sanders (1997), Bohman (1997), Crossley (2004), Drysek (2002), Polleta (2006), Chambers (2003), Knight and Johnson (1997), Fraser (1992), entre outros.

Pode-se argumentar que o núcleo do conjunto das críticas baseia-se no questionamento da neutralidade dos processos deliberativos que, sistematicamente, excluem um conjunto de atores sociais da participação efetiva na política democrática (Pereira, 2008).

“A impossibilidade ou a dificuldade de consensos serem alcançados em processos deliberativos; a ortodoxia, dentro dos processos deliberativos, em relação às possíveis formas de comunicação nestes processos; por último a uma aproximação excessiva da proposta teoria habermasiana dos pressupostos liberais”. (Pereira, 2008: 53)

Há autores que admitem a existência de interesses no processo deliberativo. Mansbridge (1995)<sup>28</sup> destaca a pertinência da variável interesse para explicar a mobilização, a participação; Mouffe (2000) argumenta que as exigências normativas do desenho teórico da democracia deliberativa são muito altas, muitas vezes inviabilizando a deliberação em condições plenas.

Outros autores, como Aviezer Tucker (2008) e Iris Young (2001), apresentam críticas em relação à exigência da racionalidade na teoria habermasiana. Segundo esses autores, a racionalidade leva à homogeneização do padrão discursivo e a eliminação da diferença. Esta característica, de acordo com o próprio Tucker, incentiva a emergência de uma *tendência oligárquica* (Tucker, 2008), o que Bohman (1997) vai denominar de *elitismo cognitivo*.

Iris Young (2000)<sup>29</sup> destaca a importância do reconhecimento de novas formas de expressão e vocalização das opiniões e pontos de vista na esfera pública. Para esta autora, o modelo deliberativo mais tradicional restringe a participação em razão da exigência da racionalidade formal na apresentação dos argumentos. Young propõe que

---

PEREIRA, Marcus A. G. *Cyberactivismo e democracia. Movimentos Sociais e Novos Repertórios de Acção*. Coimbra, 2008. p.53-66; e FARIA, Cláudia F. (2010) *O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos*, além de outras obras citadas na bibliografia.

28. *A deliberative perspective on neocorporatism*. In: Cohen, J. and Rogers, J. 1995. *Associations and Democracy*. London. Verso

29. A crítica à primazia da racionalidade é feita por Iris Young no capítulo I - *Democracy and Justice* – da publicação *Inclusion and Democracy* (2000).

muito mais importante do que a formalidade racional é a razoabilidade. E para se ter razoabilidade não se exige necessariamente formalidade.

Outra crítica diz respeito à própria busca pela produção do consenso a partir da deliberação. Os fóruns habermansianos tendem à busca do consenso, da interação entre os participantes, entretanto esses fóruns, por serem homogêneos, eliminam a perspectiva do debate, da diferença de opiniões, da troca de razões (Mouffe, 2000). Para Diana Mutz (2006),

*“participants must provide reasons that speak to the needs of everyone affected. Such interactions must exclude no one, or at least provide 'free and equal access to all, so that no person has more influence over the process than the next. (...) In addition, all participants must be free of the kinds of material deprivations that hinder participation, such as a lack of income or education. And, according to some definitions of deliberation, this process ultimately should lead to a consensus. As a result of these extensive requirements, it is difficult, and perhaps impossible, to 'test' a theory of deliberative democracy”.* (Mutz, 2006: 4)

### **1.3. Teoria Democrática Participativa: para além dos processos eleitorais livres e periódicos**

Uma outra formulação teórica que busca a crítica da tradição hegemônica liberal-representativa é da Teoria Democrática Participativa. Herdeira dos movimentos contestatórios da década de 1960, a democracia participativa está atenta à descrença do cidadão comum em relação à política institucionalizada, calcada na avaliação de que o sistema representativo não se mostra capaz de promover a inclusão das diferentes perspectivas e interesses presentes na sociedade. Entre seus teóricos, destacam-se Carole Pateman (1970), C. B. Macpherson (1977), B. Barber (1984), G. Baiocchi (2001), Boaventura de Souza Santos (2002), Leonardo Avritzer (2002), Pedro Ugarte (2003), Maria Benevides (2003), Evelina Dagnino (2007), entre outros.

*“O modelo participativo se desenvolve com o intuito de promover uma visão maximalista da democracia, procurando levar a ideia de participação para além do voto eleitoral periódico, buscando encontrar novos espaços (...) de participação política, além da busca por um maior controle das decisões estatais através de mecanismos de prestação de contas”.* (Pereira, 2008: 426)

Com a democracia participativa busca-se a crítica ao cânone hegemônico da democracia liberal contestado na sua pretensão de universalidade e exclusividade, abrindo-se, assim, espaço para credibilizar concepções e práticas democráticas contra-hegemônicas (Santos e Avritzer, 2002). Os mecanismos de participação devem ser percebidos como antídotos aos vícios e desvios da democracia eleitoral-representativa, mas está, no entanto, descartada a pretensão de que os mecanismos de participação possam vir a substituir a representação para cargos executivos e legislativos.

“O debate contemporâneo sobre a democracia participativa emerge como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais e às teorias que fundam a compreensão limitada e o limitante dessas democracias. (...) 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 vigência do exercício do governo”. (Dagnino, 2007: 17)

Na democracia participativa, o processo decisório ocupa centralidade, concepção inspirada na visão clássica de Jean-Jacques Rousseau (*Do Contrato Social*, 1762). Aos cidadãos devem ser asseguradas instâncias de decisão, institucionalmente reconhecidas, em todas as esferas da sociedade, incluindo as econômicas e o espaço da indústria (Cole, 1920), nas quais lhes são reservadas condições de exercício do poder. Objetivamente, a democracia participativa almeja, nesses espaços, a conquista de influência, de controle e

“toma como ponto de partida a instituição original de Marx de que o mercado capitalista cristaliza desigualdades anteriormente produzidas, sendo a mais importante dentre elas aquela entre os detentores dos meios de produção e aqueles obrigados a vender sua força de trabalho”. (Nobre, 2004 :33)

As instituições da democracia participativa podem ainda se constituir em importantes mecanismos de controle, inclusive da ação estatal e dos políticos, bem como eficazes instrumentos de implementação de políticas públicas. Os fóruns participativos são as novas instituições de participação popular e de produção de decisões políticas públicas (Avritzer e Wampler, 2004) erguidas no contexto Estado e Sociedade Civil.

“A institucionalização de práticas de participação popular têm o apreciável mérito de corrigir a involução do regime democrático [distância entre o povo e os órgãos de decisão nas sociedades contemporâneas], permitindo que o povo passe a se interessar diretamente pelos assuntos que lhe dizem respeito e, sobretudo, a se manter informado sobre os acontecimentos de interesse nacional”. (Benevides, 2003: 115)

Portanto, para ser democrática, a participação deve ser livre. Se há uma noção irmanada do conceito de democracia participativa, esta é a ideia de autonomia política.

“O conceito de democracia evoca a ideia de autogovernos; da liberdade positiva, entendida como a faculdade dos indivíduos de participarem na tomada das decisões a que são submetidos. A democracia é o regime em que a imposição heterónoma dissolve-se – ou, ao menos, legitima-se – mediante a participação autônoma dos destinatários das normas em sua elaboração. A imagem kelseniana da democracia como o regime em que as diretrizes ascendem da base em contraposição à autocracia em que as decisões descendem do alto é eloquente. É neste sentido íntimo, originário e fundamental que a ideia de democracia vincula-se à noção de participação: as decisões vêm de baixo porque os cidadãos participam de sua elaboração”.<sup>30</sup> (Ugarte, 2003: 95)

A tradição democrática participativa encontra inspiração nas ideias de Jean-Jacques Rousseau (1762) e de Stuart Mill (1859), ainda que tenha sido Carole Pateman, em *Participation and democratic theory* (1970), a autora a organizar a crítica à onda elitista da democracia que se desenvolveu desde *Capitalism, Socialism and Democracy* (1943) de Joseph Schumpeter (Pereira, 2008: 38). É a partir de Pateman que se organiza a crítica à concepção schumpeteriana de participação dos cidadãos, ou seja, dos representados, restrita aos processos eleitorais.

De Rosseau deriva a ideia de que a participação deve ser livre, ou seja, exercida por todos os integrantes da sociedade e não pode estar sujeita à imposição e a fatores condicionantes, como a desigualdade econômica entre os cidadãos. Também é de Rosseau a concepção de que a participação é capaz de produzir uma espécie de processo educativo, no qual se dá o aperfeiçoamento individual dos participantes, perspectiva que também é compartilhada por Mill, para quem a diferença de opiniões oferece uma oportunidade para o esclarecimento de perspectivas públicas e favorece o avanço. Hannah Arendt (1968) defende que interações com atores que possuem

---

30. Texto apresentado por Pedro Salazar Ugarte no Seminário Internacional “Participación y Políticas Sociales em el Espacio Local. Balance y Agenda”. IISUNAM-INDESOL-UNESCO-CIDE. Cidade do México, 21 e 22 de agosto de 2003.

diferentes pontos de vista são *essenciais para compreender e apreciar as perspectivas dos outros*<sup>31</sup>.

“Mill também vai reafirmar, assim como Rosseau, o carácter educativo do processo participativo e a conexão entre as instituições e os indivíduos, onde os segundos agem de forma socialmente responsável em função dos primeiros”. (Pereira, 2008: 38)

Outra contribuição importante de Stuart Mill, recuperada por Carole Pateman, é a noção de que o espaço de ação política é o nível local, pois ali o indivíduo reconhece onde e como contribuir e percebe efetivamente os resultados das políticas definidas (Pereira, 2008: 38).<sup>32</sup>

A democracia participativa centra forças na revitalização das instituições tradicionais (parlamento, executivo e judiciário), mas também almeja a criação de experiências inovadoras. O desafio imposto é a necessidade da inclusão de diversos atores e segmentos da sociedade, tradicionalmente excluídos do processo de decisão e do exercício do poder, e o controle e a fiscalização das instituições formais.

“[S]e vê no aumento dos canais da reflexão coletiva a possibilidade de aumento do controle (*accountability*) dos políticos profissionais e da alta burocracia do Estado; mas à participação popular na micropolítica acrescenta-se uma dimensão de eficácia: feita com deliberação (diga-se com inteligência), tal participação seria melhor alternativa para implementar as políticas estatais, além de combater a apatia”. (Araujo, 2004: 157)

A democracia participativa carrega consigo a possibilidade do conflito (Mouffe, 2000; Gürsözlu, 2009) – grupos e indivíduos disputam, nas arenas públicas, espaço e influência na tentativa de assegurar a inclusão e a efetivação de suas demandas. Os indivíduos também não participam em condições de igualdade: há diferenças em relação à escolaridade, renda, acesso à informação etc. Na democracia participativa há uma polarização entre concepções nos espaços públicos, buscando a democratização permanente desses últimos – neste sentido atende aos desafios de inclusão em uma sociedade pluralista.

---

31. Do original, “*essential for us to comprehend and to come to appreciate the perspective of others*” (Arendt, 1968: 241).

32. Para mais informações sobre as concepções defendidas por Rosseau e Mill, apropriadas por Carole Pateman, ver Pereira, 2008: 37-46.

E não basta a inclusão de diferentes perspectivas, é necessário que se dê a efetiva inclusão dos atores que as professem, considerados seus interlocutores e representantes legítimos. É necessário esclarecer quem são os cidadãos, de qual participação se trata e quais são suas modalidades (Ugarte, 2003: 93). Na democracia participativa se faz presente a variável '*interesse*', que explica a mobilização das pessoas em torno de um debate público (Mansbridge, 1995), e a variável '*poder*', capacidade de influenciar um debate que objetiva a tomada de uma decisão.

Sobre a democracia participativa, assim como sobre a democracia deliberativa, recaem críticas de que esta tradição mantém-se alinhada e credora das instituições democráticas modernas representativas. Mas isso não é um problema, pois como foi esclarecido anteriormente, as duas tradições não objetivam suplantar a democracia representativa. De acordo com Pereira (2007), esta é, sobretudo, uma crítica ao modelo participativo proposto por Santos (2002), que não se liberta da agregação. Tem-se o aumento da participação dos cidadãos nas decisões públicas, mas esta ampliação de natureza quantitativa não é acompanhada por uma ampliação de natureza qualitativa.

“[O] processo de formação e das motivações das preferências dos indivíduos continua a manter a componente agregativa, considerando as preferências dos cidadãos como dadas. Dessa forma, o autor acaba por ficar demasiadamente ligado às proposições de Pateman e Macpherson, também teóricos agregacionistas”. (Pereira, 2007: 437)

Outra crítica é, ao mesmo tempo, um dilema para a própria teoria. A participação desqualificada, ou seja, quando há participação pela participação, o que tende a ser alienante. Esta disposição não qualificada de *fazer parte*, que também é um risco para a tradição deliberativa, não confere ao participante condições plenas de exercício da cidadania. Por isso, é fundamental o acesso a informações, as discussões prévias e a qualificação de argumentos e posições.

“A simples disposição [de participar] sem um entendimento esclarecido, tende a ser cega, ameaçando o próprio valor da participação”. (Araujo, 2004: 157)

Mas esta espécie de risco é também, como indica Cícero Araujo (2004), uma oportunidade: o temor de uma participação inócua leva esta tradição a se aproximar, como propõe Dagnino (2006), da perspectiva deliberativa. Ou seja, a participação não

se dará sem discussão (Dagnino, 2006), que sempre deverá se fazer presente antes do anúncio de uma decisão.

Dagnino percebe a deliberação como participação, ou seja, como um mecanismo de tomada de decisões – a decisão não deve ser tomada sem a existência de um debate prévio. É a argumentação, o debate, que “permite reconhecer as novas demandas e desenvolver a crítica como campo de ação política” (Dagnino et. al, 2006: 24).

Outros autores, entre eles Cícero Araújo (2004), apontam a democracia participativa como uma abordagem “vizinha” da deliberação democrática. Álvaro de Vita (2004), considera “difícil entender por que a democracia deliberativa não seria simplesmente uma reformulação do ideal mais antigo de democracia participativa”. Sem entrar no debate sobre essas diferentes abordagens, a primeira, que oferece uma visão de complementariedade, e a segunda, que traz uma interpretação reformista, é possível afirmar que há pontos de interseção entre as duas perspectivas – a participativa e a deliberativa -, entretanto elas carregam ideias e concepções distintas. “*Participation and deliberation are distinct ideas, and may even pull in opposite directions*” (Ackermann and Fishkin 2004: 298-301), ainda que seja razoável afirmar que é possível identificar motivações deliberativas na perspectiva participativa e vice-versa.

No Capítulo II, a discussão a ser apresentada diz respeito à possibilidade de as novas Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs), em especial, a Internet – que se tornou a base de uma rede de comunicação horizontal global composta por milhares de subredes e estações interconectadas – contribuir para a abertura de canais e oportunidades destinados ao fortalecimento da esfera civil, podendo, até mesmo, resultar na possibilidade de modernização dos fluxos informacionais e no estabelecimento de uma ação comunicativa capaz de modificar e reestruturar formas de encaminhamento e realização das *práxis* política no interior das administrações públicas. Serão discutidas as possibilidades de as redes interativas contribuir para a criação de novos canais de participação e comunicação, bem como para a democratização do próprio aparato estatal, inaugurando uma nova perspectiva de governança pública.

## 2. Participação civil, democracia digital e governança eletrônica

### Introdução

O acesso à Internet e a diversos aplicativos *online* alimentam a expectativa de que as novas Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs) possam vir a contribuir para a democratização das esferas públicas, incentivando a participação e a mobilização políticas e inaugurando novos processos e instrumentos participativos de governança eletrônica. Neste Capítulo serão apresentadas e debatidas perspectivas que indicam que a rede mundial de computadores carrega consigo a possibilidade de contribuir para a criação de novos fóruns e canais de comunicação, qualificando a própria ideia de participação política.

Não por acaso as ferramentas digitais estão sendo percebidas como instrumentos capazes de contribuir para o aumento do engajamento político; de tornar o Estado mais transparente; de fortalecer processos de *accountability* e de criar uma ambiência propícia para a deliberação pública. Mas também é verdade que as vastas potencialidades dispostas na prateleira da comunicação *online* e em rede têm sido usadas para outros fins, não tão nobres e muitas vezes avessos aos ideias de liberdade, de igualdade e de democracia.

O objetivo pretendido neste Capítulo é a qualificação da discussão sobre as potencialidades democráticas da Internet no campo político, sobretudo na esfera do Estado, bem como analisar os principais desafios e oportunidades relacionados à participação *online* e às consequências impostas pela ausência ou pela restrição de acesso à Internet, no Brasil e no mundo. Interessa a esta pesquisa a ideia de governança eletrônica, conceito que ultrapassa as premissas de eficiência, agilidade e simplificação, associadas à modernização da prestação de serviços públicos por meio da incorporação das novas tecnologias de comunicação e informação.

O avanço das novas tecnologias corre em paralelo ao desejo da sociedade de vigília sobre a conduta de seus representantes – governantes e parlamentares –, sobre o controle social da sociedade (*accountability*) e o estímulo às práticas participativas no interior das instituições representativas e de governo, o que tem desenhado o conceito de democracia eletrônica.



## 2.1. O *design* da sociedade contemporânea

Para os gregos, a sociedade era o espaço do privado e a *ágora* o *lócus* privilegiado da liberdade plena dos cidadãos – e, foi por isso que ela se transformou em símbolo da *práxis* democrática. Na *ágora*, os cidadãos<sup>33</sup> interagiam por meio da argumentação e buscavam a defesa de seus pontos de vista, concepções, ideias, interesses e a persuasão dos demais homens livres para a definição dos destinos da *pólis*. Mas se o modelo helênico de participação política pode ser interpretado como a materialização da *práxis* democrática, é na era Moderna, com o advento do Capitalismo inanceiro e mercantil, que surge a concepção de *esfera pública* como a concebemos atualmente.

Em *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1984), Jürgen Habermas enumera os elementos fundantes dessa esfera pública moderna, associada às interações simples do cotidiano e aos fóruns organizados da sociedade civil: a importância do requisito da palavra; das trocas públicas de argumentos; do comprometimento com a racionalidade e da independência em relação aos espaços formais e institucionalizados. A esfera pública habermasiana emerge com a ascensão burguesa na Europa, que, ainda durante o *Ancien Regime*, controlava as posições de destaque na economia, mas permanecia à margem das decisões políticas exclusivamente destinadas à nobreza e à Igreja.

A esfera pública burguesa surge como uma espécie de “mecanismo de defesa” ao aparato do Estado Absolutista. Para Habermas, ela não deve ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, a esfera pública moderna não é uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regular o modo de pertença a uma organização.

“Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis” (Habermas, 2003, vol. II: 92).

Habermas constitui a esfera pública como estrutura comunicacional do agir orientado e estabelece três dimensões para compreendê-la: *episódica* (bares, cafés etc.); *de presença organizada* (encontro de pais, público que vai ao teatro, concertos,

33. Nota do autor: no modelo ateniense de democracia, política e liberdade se confundem. Entretanto, a concepção ateniense do exercício da política, do exercício do direito e da democracia, estão condicionadas a um conceito restrito de cidadania, no qual poucos têm o direito de participar da política.

espetáculos, reuniões de condomínio, associações de bairro etc.); e *abstrata*, produzida pela mídia. (Castro, 2006)

“A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a *compreensibilidade geral* da prática comunicativa cotidiana” (Habermas, 2003, vol. II: 92)

Mas a esfera pública moderna, na avaliação do próprio Habermas, degrada-se, ainda que ela explique o modo de vida democrático contemporâneo (o governo parlamentar, a imprensa livre e a liberdade de opinião). Como foi concebida, a esfera pública moderna não existe mais, no entanto sua ideia permanece como referência normativa.

Os motivos apontados por Habermas (1984) para essa degradação estão nas mudanças ocorridas no contexto social e na relação entre Estado e Sociedade. Se no modelo inicial – esfera pública moderna - buscava-se uma espécie de instrumento de defesa, que contestava a onipresença estatal, na contemporaneidade o Estado é chamado a intervir por solicitação do próprio setor privado para combater a concentração de capitais e a organização de oligopólios. Ao Estado cabe, na era contemporânea, regular as relações das corporações no mercado e entre o mercado e o cidadão<sup>34</sup>.

Outra mudança que contribui para a degradação da esfera pública moderna, segundo o próprio Habermas (1984), é a *desprivatização* da família. Assume lugar central na contemporaneidade o indivíduo<sup>35</sup>; a ideia de propriedade familiar é substituída pela de renda individual e surge um novo ator na sociedade – o consumidor. Para Habermas, essas transformações desaguam no surgimento da massa, do somatório de indivíduos.

---

34. Acreditava-se que a livre concorrência era a salva-guarda suficiente para a regulação do mercado, inviabilizando a concentração sobre a produção de determinado produto ou serviço, e garantindo a livre-concorrência. Mas o contrário, justamente, aconteceu. O mercado acabou por engendrar mecanismos e instrumentos de concentração. Então, o “Estado forte e atuando no privado [passou] a ser, então, exigência do próprio setor privado” (GOMES, 2008: 47).

35. Há um debate com Antony Downs (1957), para quem “todo fenômeno social pode ou dever ser explicado a partir dos indivíduos”. Downs propõe uma teoria democrática lastreada no axioma individual.

Na interpretação habermasiana, a perda da acessibilidade, da discutibilidade e da racionalidade - as três características fundantes da esfera pública moderna – acabam por degenerar a opinião pública, processo motivado pela “submissão da esfera pública contemporânea aos *mass media* e à *mass culture*” (Gomes, 2008: 48).

“Sem uma esfera privada protetora e sustentadora, o indivíduo cai na torrente da esfera pública, que, no entanto, passa a ser desnaturada exatamente por meio desse processo. Desaparecendo o momento da distância constitutivo da esfera pública, se os membros dela ficam ombro a ombro, então o público se transforma em massa.” (Habermas, 1984: 188)

E os gostos e os humores dos indivíduos estão no centro das transformações ocorridas no interior dessa sociedade de massa, marcada pela ascendência e crescimento exponencial dos meios de comunicação, entre eles da *world wide web*, que através de sua rede interativa tem proporcionado novas formas e canais de interlocução, moldando a vida e, ao mesmo tempo, sendo moldadas por ela”<sup>36</sup> (Castells, 1999: 40); revolucionando e remodelando a base material da sociedade; gerando uma interdependência global; e determinando uma nova forma de relação entre economia, Estado e sociedade.

Não há fronteiras geográficas capazes de evitar os estímulos e conteúdos dessa rede interativa mundial. Ideias, palavras, produtos, sentimentos, crenças, temores e tendências, de origem e circulação globais, informam, formam, influenciam, divertem, emocionam, impõem condições de opressão e libertação nos mais diferentes segmentos e grupos da sociedade de massa. A concepção da rede é um elemento corpóreo da identidade contemporânea e, no centro de tudo isso, estão as novas tecnologias de informação e comunicação, está a Internet, “capaz de integrar o mundo em redes globais de instrumentalidade.” (Castells, 1999: 57).

A Internet, dentre as novas Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs), estabelece um *design societário*<sup>37</sup> capaz de erguer novos tipos e arranjos sociais. Originada de um esquema ousado, imaginado na década de 60 pela Agência de Projetos de Pesquisa Avançada do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DARPA) para

---

36. A formulação de Castells relaciona-se ao conceito de co-construção. Ou seja, “a Internet é tanto um produto quanto um elemento fundante de nossa sociedade” (Pereira, 2008: 185). Este conceito foi desenvolvido por MISA, Thomas J., BREY, Philip e FEENBERG, Andrew. (2003) *Modernity and technology*. Massachusetts. MIT Press.

37. Abordagem proposta pelo autor. *Design societário* deriva de uma ideia de uma nova geometria social, capaz de desenhar arranjos diversos de organização integrada a partir da interatividade proporcionada pela Internet.

impedir a tomada ou a destruição do sistema norte-americano de comunicações pelos soviéticos em caso de guerra nuclear, a Internet tornou-se, atualmente, a base de uma rede de comunicação horizontal global e sistêmica composta por milhares de subredes e estações interconectadas.

Em razão de sua horizontalidade, a Internet traz consigo certa promessa ou esperança de ampliação do acesso à informação – hegemônica e contra-hegemônica -, da transparência e publicização das ações de entes públicos, do *accountability*, da abertura de canais e oportunidades destinados a assegurar os requisitos para uma vida democrática relevante (Gomes, 2011), do fortalecimento da esfera civil, podendo, até mesmo, resultar na possibilidade de modernização dos fluxos informacionais e no estabelecimento de uma ação comunicativa capaz de modificar e reestruturar formas de encaminhamento e realização das *práxis* política.

“Especificamente em relação à participação política dos cidadãos, um argumento comum é de que os obstáculos técnicos e outras dificuldades atinentes à promoção do envolvimento político podem ser reduzidos uma vez que os recursos digitais sejam empregados” (Marques, 2010: 118)

Mas este “território”, por onde transitam ativistas e democratas, abriga outros atores, não tão preocupados com o fortalecimento da democracia. Também é verdade que as vastas potencialidades dispostas na prateleira da comunicação *online* em rede têm sido usadas para outros fins, não tão nobres como liberdade e informação - o controle cognitivo da política e do Estado (Gomes, 2011) -, a mobilização, a comunicação, a participação, o empoderamento da sociedade civil ou as interações culturais.

“A tecnologia e as relações técnicas de produção difundem-se por todo o conjunto de relações e estruturas sociais, penetrando no poder e na experiência e modificando-os. Dessa forma, os modos de desenvolvimento modelam toda a esfera de comportamento social, inclusive a comunicação simbólica. [...] Portanto, devemos esperar o surgimento de novas formas históricas de interação, controle e transformação social.” (Castells, 1999: 54)

A sociedade informacional, em sua manifestação global, é também o mundo de Aum Shinrikyo (seita Verdade Suprema), da Milícia Norte-americana, das ambições

teocráticas islâmicas/cristãs e do genocídio recíproco de *hutus* e *tutsis*. (Castells, 1999: 41). Para Rousiley Maia (2002),

“se as novas tecnologias podem proporcionar um ideal para a comunicação democrática, oferecendo novas possibilidades para a participação descentralizadas, elas podem, também, sustentar formas extremas de centralização de poder” (Maia, 2002: 48).

Há pesquisadores, entre eles Norris (2001) e Dahlberg (2005), que não acreditam na possibilidade da existência de uma associação positiva entre a democracia e as novas tecnologias da informação e comunicação. A exclusão digital, a baixa qualidade informacional existente na rede mundial de computadores, a crescente tendência comercial e a concentração da propriedade de provedores são alguns dos problemas apontados por esses autores.

Existe, ainda, um grupo de autores, entre eles Stromer-Galley (2000)<sup>38</sup>, Wolton (2001)<sup>39</sup>, Shulman (2004)<sup>40</sup> e Dahlberg (2007), que argumentam que a Internet prejudicaria a esfera pública por conta da possibilidade de fragmentação do discurso público. Segundo esses pesquisadores, os usuários da Internet tenderiam a perder interesse em discutir temas comuns, uma vez que podem escolher, voluntária e aleatoriamente, a natureza dos conteúdos que desejam receber ou acessar. Argumenta-se que as ferramentas digitais podem ser utilizadas para fortalecer a organização de grupos avessos a debates ou, no limite, ao respeito às diferenças. (Marques, 2010: 118)

Mas não se deve desconsiderar que a articulação direta, sem necessidade de intermediações, eixo central e constitutivo da rede mundial de computadores, alimente a crença da possibilidade de ampliação dos fóruns de debate, revitalizando e fortalecendo práticas e instituições democráticas, ainda que não esteja [totalmente] claro o grau de sociabilidade que ocorre nessas redes eletrônicas e quais são as consequências culturais dessa nova forma de sociabilidade. (Castells, 1999: 443). A Internet parece capaz de proporcionar um meio através do qual o público e os agentes políticos podem se comunicar, trocar informações, consultar e debater, de maneira direta, rápida e sem obstáculos burocráticos (Maia, 2000). Portanto, parece razoável supor que as

---

38. STROMMER-GALLEY, J. (2000). “*Online Interactions and Why Candidates Avoid It?*”. *Journal of Communication*, 50(4): 111-132

39. WOLTON, D. (2001) *E depois da Internet? Para uma teoria crítica dos novos meios*. Alges. Portugal. Ditel

40. SCHULMAN, S. W. (2004). “*The Internet Still Might (but Probably Won't) Change Everything*”. *I/S: A Journal of Law and Policy*. 1(1): 111-145

“novas tecnologias da comunicação permitem colocar diferentes parceiros de interlocução em contato, através de ações recíprocas e vínculos virtuais variados, criando um potencial de interação inédito, se comparado com os veículos de comunicação tradicionais. [E] além da prática da conectividade isolada do usuário da rede, a Internet proporciona [...] uma conexão 'coletiva'. Isso ocorre desde a troca de e-mails numa base cidadão-cidadão, *chats*, grupos eletrônicos e listas de discussão sobre questões específicas até as amplas conferências virtuais. Nesse sentido, a Internet mostra-se como um importante lugar, uma arena conversacional, na qual o espaço se desdobra e novas conversações e discussões políticas podem seguir seu curso” (Maia, 2002: 47)

É, sem dúvida, esta capacidade de interação plural e de conexão coletiva anunciadas por Maia (2002) que aproximam a Internet da perspectiva de revigoração da participação política e coloca a rede mundial de computadores como potencial aliada na transformação do campo democrático, emergindo o conceito de democracia eletrônica (Ferguson, 2002; Hindman, 2008; Pereira, 2008; Gomes, 2011, entre outros).

“Se a vinculação à democracia passa não apenas por pressupostos racionais, mas também através de práticas cotidianas, o uso da Internet como instrumento de propagação da informação e como meio de comunicação pode colaborar para tal processo” (Pereira, 2008: 191)

A apropriação da Internet pela política é uma realidade e, em alguns casos, pode representar a oportunidade de participação direta dos cidadãos; a inclusão de novos atores e temas até então marginalizados ou ignorados pelo debate tradicional; a agregação de novos formatos e modelos de participação, com base em arenas de discussão *online*, cujo acesso é aberto e pode se dar sem restrições de tempo e espaço; a ampliação do acesso à informação, assegurando equidade em relação aos conteúdos disponíveis sobre determinada temática e promovendo uma opinião mais qualificada (Fishkin, 2002) dos atores da sociedade civil envolvidos; e a garantia de publicidade e transparência para os diversos interesses e opiniões no debate público.

Os exemplos da Cidade Digital de Amsterdã, dos movimentos comunitários de Seattle, ambos ocorridos na década de 1990, e as iniciativas transnacionais de defesa dos direitos humanos reforçam a concepção de que a Internet pode incrementar as oportunidades de participação democrática, fortalecer os movimentos civis e a disseminação de informações contra-hegemônicas.

“A Cidade Digital de Amsterdã, criada na década de 1990 por intermédio de uma iniciativa mista de ex-líderes do movimento dos sem-terra e do governo municipal, demonstrou o potencial extraordinário das redes de comunicação via computador na função de instrumentos do debate popular local auto-organizado e público<sup>41</sup>. Na década de 1990, ativistas comunitários de Seattle, e de outras cidades dos Estados Unidos, estavam construindo redes comunitárias com a finalidade de fornecer informações, incentivar o debate entre os cidadãos e reafirmar o controle democrático sobre questões ambientais e a política local<sup>42</sup>. Na arena internacional, novos movimentos transnacionais, que surgem para defender as causas femininas, os direitos humanos, a preservação ambiental e a democracia política, estão fazendo da Internet uma ferramenta essencial para disseminar informações, organizar e mobilizar<sup>43</sup>”. (Castells, 1999: 448)

Pesquisas têm demonstrado a capacidade de apropriação da Internet por movimentos subversivos e destinados à promoção da paz (Papacharissi, 2010).

“Additional research points out the capacity of digital media to connect and sustain subversive moments. Subversion of mainstream political objectives by alternative movements, while not built in to the traditional Habermasian model, presents an operative aptitude of digital media. The role of the internet shaping the anti-globalization movement specifically highlights this aptitude, and better fits within Fraser’s model of counter-public’s that compete do articulate a voice within the public sphere”. (Papacharissi, 2010: 241-242)

A revolução proporcionada pela disponibilização, em larga escala, das novas Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs), sugere, ainda, a possibilidade de incentivo e fortalecimento de práticas democráticas no interior da administração pública. Entre as causas determinantes para a 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 o avanço e universalização da infraestrutura pública de telecomunicações e da internet. Outras causas estão associadas às forças provenientes do próprio movimento de reforma do Estado, da modernização da

---

41. Patrice Riemens (comunicação pessoal – pessoalmente, correspondência manuscrita, correio eletrônico – 1997/99).

42. Schüler (1996)

43. Keck and Sikkink (1998)

gestão pública e da necessidade de maior eficiência do governo. Conseqüentemente, temas como desempenho, eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas, relacionados ao processo de modernização da gestão pública, foram associados ao processo de construção de programas de governo eletrônico”. (Diniz et. All, 2009: 24-25)

Em relação as possibilidades de formação de uma comunidade participativa *online*, Guidi (2002), ao analisar a experiência da rede Iperbole, no município de Bolonha desde 1995, e a tentativa de melhorar as relações e a comunicação com os cidadãos, fala sobre a criação de uma '*rede cívica*'<sup>44</sup> gratuita na Internet, baseada nos princípios do uso da telemática e das novas tecnologias de comunicação e informação para o gerenciamento e o desenvolvimento da municipalidade, da inovação administrativa e do exercício do direito à informação como um serviço social de novo tipo (Guidi, 2002: 170). Para a autora,

“O direito democrático de acesso à informação e à comunicação, e o uso difundido de serviços telemáticos e transações à prova de invasão em uma 'cidade digital' marcam um longo processo no qual as autoridades locais têm um papel cada vez mais importante” (Guidi, 2002: 176)

Ao definir a democracia eletrônica como a participação em todo o processo de tomada de decisões (e, portanto, não meramente como um processo eletrônico de votação), no qual exista a validação e o controle comunitário sobre as determinações, Guidi (2002) defende que a *presença das administrações públicas na Internet provavelmente ainda precisam encontrar seu novo lugar*. A autora argumenta que a e-cidadania, paralela à cidadania real, é uma condição diferente e muito mais rica do que o previsto nos portais da moda.

“A mera divulgação *on-line* de ações e documentos, ainda que utilizada como forma de acompanhar e controlar a estrutura de procedimentos e/ou os estágios de planejamento de um projeto, antes de sua implementação, assim como a publicação

---

44. Segundo a autora, rede cívica “pode ser definida como um serviço público inovador – caracterizado por um componente direcionado a fomentar a teledemocracia, a transparência administrativa, os direitos à informação como serviço social, o diálogo constante entre e com os cidadãos e a sociedade civil, e a participação em processos de tomada de decisão, como um pré-requisito para a renovação das instituições públicas e dos cenários econômicos nos níveis local europeu”. (Guidi, 2002: 178). Para a autora, os elementos-chave de uma rede cívica ativa são: 1-o conteúdo, fornecido pelos membros/parceiros; 2- A comunicação de mão dupla e multilateral; 3- O acesso fácil e rápido, garantido a todos; 4- Uma 'netiqueta' (regras de comportamento para a Internet) comuns para todos; 5- Solidariedade (a sensação de 'fazer parte'); e 6- Participação individual na vida democrática da coletividade. (Guidi, 2002: 179)



de endereços de *e-mail*, notícias e fóruns, que buscam promover interações com a administração, a fim de obter o *feedback* adequado, podem tornar-se operações inúteis e às vezes demagógicas” (Guidi, 2002: 169)

## **2.2. Redes interativas: oportunidades para a criação de novos canais de participação e comunicação**

Em que medida a Internet pode configurar-se como aliada da democratização de processos de gestão pública, do incremento ao *empowerment* civil e do envolvimento do cidadão na vida pública, do fortalecimento das instituições democráticas representativas, da ampliação dos mecanismos de transparência e de acesso a informações, da “descolonização do espaço da cidadania (...), à medida que [pode contribuir] para recompor padrões adequados de soberania popular”? (Gomes, 2011: 35)

As esperanças lançadas sobre a Internet não são triviais e o diálogo entre autores em torno de suas reais potencialidades no campo social tem alimentado a produção acadêmica, nas áreas da Comunicação e da Política, nas duas últimas décadas, sobretudo a partir da popularização do acesso doméstico aos computadores pessoais (PCs) e à conectividade em rede. Dentre esses autores, Diana Mutz (2006) reconhece o potencial social da rede mundial de computadores na constituição de fóruns virtuais que permitam a participação de um grande número de pessoas em processos deliberativos, sobretudo em razão dos baixos custos de comunicabilidade do meio digital, no entanto, é cautelosa em relação às contribuições qualitativas da Internet ao debate político. Mutz (2006) ressalta que os impactos da nova tecnologia necessitam ser melhor analisados<sup>45</sup>.

O terreno deste debate, ou seja, “a possibilidade de o uso da Internet fomentar uma maior participação política dos cidadãos” (Sampaio, 2010: 77)<sup>46</sup>, encarada por muitos com ceticismo, está associado, como reflete Wilson Gomes (2011), a uma discussão anterior, muitas vezes negligenciada: a da participação política propriamente dita, da qual a participação *online* é tributária (Gomes, 2011).

---

45. “Some see such potencial in the Internet, which provides a low-coast means of communcating, but the eventual impact of its use for this pourposes remains to be seen”. (Mutz, 2010, p. 6)

46. *Participação e Deliberação na Internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte*, dissertação de mestrada defendida junto ao Departamento de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais, em 2010.

“Por essa razão, tende a ser parte de um debate mais largo e, na maior parte das vezes, restringe-se a questões relacionadas à aplicação de argumentos e pressupostos mais bem examinados e discutidos em campos como a teoria política ou a teoria democrática. Por isso mesmo, a preocupação com a participação política *online* acaba herdando automatismos conceituais, vieses e lacunas do debate tradicional” (Gomes, 2011: 22)

Para Gomes, uma dessas lacunas é a da justificação da participação civil *online*. De fato, na medida em que o cenário que se desenha é o da aspiração de ampliação dos fóruns de participação, dos mecanismos de controle e de prestação de contas com a introdução das novas tecnologias de informação e comunicação, o autor tem razão. A aposta na ampliação dos fóruns de participação *online* apoia-se no preceito da manutenção dos aspectos essenciais da democracia: o princípio da igualdade política, o corolário das liberdades, os procedimentos da deliberação livre, a premissa de que o Estado é posse da cidadania. Mas a discussão sobre tais aspirações, concernentes à democracia digital, entendida realisticamente como uma

“forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, *smart phones*, *palmtops*, *ipads*...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, *sites*, redes sociais, *medias* sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política” (Gomes, 2011:27-28),

deve ser precedida pelo debate sobre a própria natureza das novas tecnologias. Benjamin Barber (2002) defende que, historicamente, a tecnologia sempre manteve uma relação de profunda ambiguidade com a democracia<sup>47</sup>.

“Jean-Jacques Rousseau believed that the progress of the arts and sciences had a corrupting effect on morals; Frankfurt School critics from Adorno and Horkheimer to Marcuse and Habermas have warned that the Enlightenment’s faith in progress has had costs that are the more severe for their invisibility. The truth seems to be not so much that technology is averse to civic ideals than that it has run away from politics and morals, evolving so rapidly that its impact on democracy as well as its vulnerability to undemocratic forces have gone largely unremarked” (Barber, 2002: 208)

---

47. “Historically, technology has always had a special if deeply ambivalent relationship to democracy”. (Barber, 2002. p.208)

Barber entende que Internet e Política operam em ritmos distintos e a possibilidade de a rede mundial de computadores vir a fomentar a prática democrática está diretamente associada ao tipo de democracia que se tem em mente. O autor suspeita de que não é possível imaginar uma associação entre as novas tecnologias, marcadas pela instantaneidade, pela velocidade, e uma proposta de democracia de alta intensidade, terreno da prudência, da cautela, da reflexão, da deliberação.

“Democracy depends on deliberation, prudence, slow-interaction, and time-consuming ('thus 'inefficient') forms of multilateral conversation and social interaction that by post-modern standards may seem cumbersome, time-consuming, demanding, sometimes interminable and always certifiably unentertaining. Computer terminals, on the other hand, make process terminable, for electronic and digital technology's imperative is speed” (Barber, 2002: 208)

Além do descompasso rítmico, Barber chama a atenção para a desigualdade em relação ao acesso às novas tecnologias. O autor não crê na possibilidade de a rede mundial de computadores intensificar a democracia, pois além de apropriada e dominada pelas grandes corporações, a Internet não está acessível para a maior parte das pessoas. Barber encara a Internet como um fenômeno de mercado e afirma que o acesso massivo a ela não passa de uma miragem<sup>48</sup>.

As desigualdades em relação ao acesso à rede mundial de computadores também estão entre as críticas e preocupações explicitadas por Pippa Norris. Em *Digital Divide* (2001), a autora, motivada por questionamentos, como *will the Internet serve to reinforce or erode the gap between information-rich and poor nations?*” ou *“will it exacerbate or reduce social divisions within countries?”* (Norris, 2001: 3), demonstra que há uma enorme disparidade no acesso à Internet entre as nações desenvolvidas e aquelas em desenvolvimento, ou, entre *ricos* e *pobres*.

Norris apresenta dados de acesso à Internet que corroboram os argumentos apresentados por Barber, isto é, de que existe, de fato, um processo de exclusão digital a ser vencido antes de imaginarmos que, de forma massiva, a rede mundial de computadores possa vir a contribuir para o incentivo e o fortalecimento da democracia, entendida como regime político no qual se incentiva a participação da sociedade nos assuntos de natureza pública.

---

48. “What these somber reflections suggest is that technology is often less a determinant than a mirror of the larger society” (Barber, 2002. p.210)

Pippa Norris (2001) analisa a questão da desigualdade de acesso à Internet como um fenômeno multidimensional e encaminha sua análise e discussão a partir de três aspectos distintos<sup>49</sup>: *i) global divide – refers to the divergence of Internet access between industrialized and developing societies; ii) social divide – concerns the gap between information rich and poor in each nation; e iii) democratic divide – signifies the difference between those who do, and do not, use the panoply of digital resources to engage, mobilize, and participate in public life.* (Norris, 2001, 4). A autora demonstra, através de pesquisas e dados, que a realidade entre países é muito desigual: as mais elevadas taxas de difusão da Internet e o número de usuários são encontrados nos países mais ricos, ampliando o *gap* informacional entre as nações ricas e pobres.

Mas ainda que demonstre que o acesso à Internet (ou a ausência de acesso) de fato configura-se como uma nova divisão geopolítica, econômica e social – entre as macroregiões com acesso e entre aquelas sem acesso ou com acesso reduzido – em âmbito global, Norris reconhece que

“the role of the Internet may be even more important as a force for humans rights, providing a global platform for opposition movements challenging autocratic regimes and military dictatorships, despite government attempts to restrict access in countries like China and Cuba. Therefore many observers have emphasized that the emerging years of the Internet Age have generated substantial worldwide inequalities in access and use although, if this could be overcome, it is widely believed that digital technologies will provide multiple opportunities for development” (Norris, 2001: 9)

Outra questão sobre a qual há que se ter atenção diz respeito ao tipo de acesso. Ou seja, acesso à Internet, ou a qualquer outra tecnologia – mas no caso da rede mundial de computadores, em razão das enormes possibilidades e oportunidades informacionais inerentes à própria característica desta nova mídia de massa – está perspectiva é fundamental e não pode ser simplesmente sinônimo de uso (DiMaggio e Hargittai, 2001). Há diferenças que influenciam o tipo de contato que o usuário tem com a Internet. Fatores como idade, classe social, escolaridade – características inerentes ao próprio usuário – e outras, como infraestrutura, tipo e local de conexão, velocidade de acesso impactam fortemente sobre a forma como as pessoas se relacionam com a rede mundial de computadores.

---

49. Do original, *The concept of digital divide is understood as a multidimensional phenomenon encompassing three distinct aspects* (Norris, 2001, 4).

DiMaggio e Hargittai (2001) apontam cinco dimensões - *“in equipment, autonomy of use, skill, social support and the purposes for which the technology is employed”* (DiMaggio e Hargittai, 2001: 4) - a serem especialmente observadas para a compreensão do fenômeno da inclusão/exclusão digital a que determinada população pode estar submetida, além de afirmarem que a questão do acesso à Internet precisa ultrapassar a barreira da visão simplista de quem tem e quem não tem acesso no sentido estrito.

“We would redefine 'access': in social as well as technological terms. As the technology penetrates into every crevice of society, the pressing question will be *not* 'who can find a network connection at home, work, or in a library or community center from which to log on?', but instead, 'what are people doing and what are they *able* to do, when they go on-line'. Second, we would recognize that the 'Internet' itself is not a fixed object, but rather a protean family of technologies and services that is being rapidly reshaped through the interacting efforts of profit-seeking corporations, government agencies and nongovernmental organizations”. (DiMaggio e Hargittai, 2001: 3 - 4)

Em relação às enormes diferenças associadas às oportunidades e ao tipo de acesso, Benjamin Barber, Paul DiMaggio e Eszter Hargittai e Pippa Norris não deixam de ter razão. A exclusão digital é, sim, uma realidade a ser enfrentada. Estudo recente do *Miniwatts Marketing Group*<sup>50</sup> estima que a taxa de penetração da rede mundial de computadores em todo o mundo é de 28,7%. O que nos leva a deduzir, em primeiro lugar, que a grande maioria da população em todo mundo ainda não tem acesso regular à Internet e, além disso, que o tipo de acesso verificado, como o definiram DiMaggio e Hargittai (2001), para que a rede mundial de computadores de fato proporcione acesso à educação, trabalho, serviços de saúde, espaços para o debate sobre políticas públicas e de acesso direto às instâncias de governo (DiMaggio e Hargittai, 2001), está concentrado nos países e nas pessoas mais ricas do planeta.

Portanto, os dados apresentados pela pesquisa reforçam a tese de que as barreiras ao acesso e ao uso da tecnologia tendem a reforçar eixos de exclusão (Wilhelm, 1999; Norris, 2001; DiMaggio e Hargittai, 2001; Barber, 2002). Daí, a importância de que existam, da parte do poder público, políticas que assegurem o acesso universal às novas tecnologias de informação e comunicação, bem como

---

50. Para mais informações sobre o estudo consultar [www.Internetworldstats.com](http://www.Internetworldstats.com).

estratégias eficazes para qualificar a natureza do acesso estabelecido pelos usuários, sobretudo para aqueles de baixa renda e escolaridade.

A questão da *habilidade* em usar a Internet está intrinsecamente associada às oportunidades de acesso dos indivíduos a informações sobre bens e serviços, bem como direitos e deveres para uma vida plena e cidadã. É fundamental que o Estado se posicione sobre esta questão e implemente políticas que objetivem a *educação digital*<sup>51</sup> para que não tenhamos o quadro de exclusão ainda mais agravado pela restrição ao acesso às novas tecnologias de informação e comunicação. Não se delega ao mercado a missão de universalizar o acesso à Internet. A conduta do mercado pauta-se pela perspectiva financeira e sua *ética* é oferecer produtos e serviços apenas para aqueles que podem pagar, o que, naturalmente, reforça o quadro de *digital divide* (Norris, 2001; DiMaggio e Hargittai, 2001).

É essencial que o Estado assuma uma posição de protagonista na promoção de políticas públicas de inclusão para que não se intensifique o quadro de exclusão digital e se promova uma mudança necessária para uma distribuição mais igualitária deste recurso (a Internet) e dos bens e serviços a ele associados.

“We believe that the time is ripe for a shift of emphasis. We agree that public policy should strive to create a society in which the benefits of the new information technologies are distributed equally, as a source of opportunity rather than as a reinforcement of privilege”. (DiMaggio e Hargittai, 2001: 3)

Também é verdade que os índices de acesso à Internet têm registrado taxas de crescimento surpreendentes. A velocidade de acesso também é um fenômeno observado pela própria Norris (2001). De acordo com a autora, o número de pessoas

---

51. Para a UNESCO, a educação é uma função central de qualquer nação ou comunidade e, como tal, atende a diversos objetivos que incluem: inculcar valores centrais e transmitir legado cultural; apoiar o desenvolvimento pessoal de crianças, jovens e adultos; promover democracia e aumentar a participação na sociedade principalmente de mulheres e minorias; encorajar entendimento multicultural e a solução pacífica de conflitos, melhorando saúde e bem-estar; apoiar o desenvolvimento econômico, reduzindo a pobreza e aumentando a prosperidade de forma abrangente. Ainda segundo a UNESCO, é por meio da educação que os indivíduos não apenas agregam valor à economia, mas contribuem com o legado cultural, participam do discurso social, melhoram a saúde da família e da comunidade, preservam o meio ambiente e aumentam sua habilidade de continuar a desenvolver e contribuir, criando um círculo virtuoso de desenvolvimento pessoal e contribuição. Em relação ao quadro de exclusão digital no Brasil, existe, ainda de acordo com a Unesco, a necessidade de reduzir assimetrias informacionais por meio da configuração de um marco legal que estabeleça as regras que demarquem o papel do Estado como fornecedor de informações por ele geradas aos cidadãos e cidadãs, e pela diminuição do digital divide (exclusão digital). Trata-se do “ICT Competency Standards for Teachers”, o que em português significa padrões de competência para professores quanto ao uso de tecnologia da informação e comunicação. Fonte: <http://cst.unesco-ci.org/sites/projects/cst/default.aspx>

com acesso à Internet<sup>52</sup> tem praticamente dobrado ano a ano desde 1995, marco temporal para que consideremos a rede mundial de computadores como uma nova mídia de massa<sup>53</sup>.

“A Internet tem tido um índice de penetração mais veloz do que qualquer outro meio de comunicação na história: nos Estados Unidos o rádio levou trinta anos para chegar a sessenta milhões de pessoas; a TV alcançou esse nível de difusão em 15 anos; a Internet o fez em apenas três anos após a criação da teia mundial. O resto do mundo está atrasado com relação à América do Norte e os países desenvolvidos, mas o acesso à Internet e seu uso os estão sendo alcançados rapidamente nos principais centros metropolitanos de todos os continentes”. (Castells, 1999: 439)

A despeito da descrença quanto à capacidade da Internet favorecer a democracia, diante a histórica e profunda ambiguidade que marca a relação entre as práticas democráticas e a tecnologia, podemos afirmar que a Internet pode não ser capaz de democratizar a política, mas, sem dúvida, ela pode tornar o exercício da política mais democrático (Hindman, 2008), criando canais e fóruns permeáveis à participação da sociedade nos processos de decisão política.

Andrew Chadwick (2006) defende que as novas tecnologias não devem ser consideradas como instrumentos estanques. Elas são, na verdade, capazes de influenciar e serem influenciadas pelo contexto. Chadwick (2006) classifica como simplificada a crença baseada no determinismo tecnológico, na qual as condições materiais são percebidas como os motores da sociedade, da economia e da política. Por outro lado, o autor também define como limitante a visão oposta, calcada no determinismo social, que apregoa que as condições sociais são as causas fundantes, capazes de explicar as formas de emprego da tecnologias.

“It is simply too convenient to assume, as do technological determinists, that the technology is all that matters and that we can understand its effects by examining its innate properties. It is equally problematic to go along entirely with the social determinists and assume that the features of a technology have no bearing on how it may be used politically. Instead, we can arrive at a more fruitful and illuminating position

---

52. Dados atualizados sobre o número de usuários e a taxa de penetração da Internet por macroregião serão apresentados neste capítulo.

53. Do original, *the remarkable rise of the Internet as a new mass medium came in October 1994 when Netscape Communications released the Netscape Navigator browser, built on Mosaic technology and distributed free.* (Norris, 2001: 27)

– one that recognizes have political properties while simultaneously placing their use in political contexts”. (Chadwick, 2006: 19)

Dito de outra maneira, a Internet é tanto um produto quanto um elemento fundante de nossa sociedade (Pereira, 2008: 185). É na ambiguidade inerente das novas (e também das antigas) tecnologias que podemos encontrar brechas e oportunidades para o fortalecimento da sociedade civil e da democracia ou o contrário. É limitada a concepção que procura conferir à Internet os adjetivos de tecnologia *boa ou má*.

“Por ser um construto social, a Internet carrega dentro de si elementos de dominação e manutenção do *status quo*, assim como elementos de emancipação e/ou de mudança/ruptura com o sistema do qual faz parte. Trata-se de uma disputa de poder que se inter-relaciona com a elaboração e apropriação do novo aparato tecnológico por um lado, e as consequências de tal utilização para a manutenção ou mudança da estrutura social por outro. Partindo deste pressuposto de co-construção, uma nova tecnologia pode levar a uma nova configuração política, dependendo do contexto social na qual estiver sendo apropriada”. (Pereira, 2008: 185-186)

O conceito de co-construção, empregado à Internet por Chadwick (2006) e abraçado por Pereira (2008), é vizinho da interpretação de Manoel Castells (1999). Segundo este autor, as novas tecnologias têm a capacidade de modelar toda a esfera de comportamento social, apesar de serem organizadas em paradigmas oriundos das esferas dominantes da sociedade (por exemplo, o processo produtivo, o complexo industrial militar).

“A tecnologia e as relações técnicas de produção difundem-se por todo o conjunto de relações e estruturas sociais, penetrando no poder e na experiência e modificando-os. Dessa forma, os modos de desenvolvimento modelam toda a esfera de comportamento social, inclusive a comunicação simbólica. (Castells, 1999: 54)

Em relação aos diferentes ritmos que operam distintamente a Internet e a democracia, o que para Barber, as tornam indissociáveis, Matthew Hindman (2008) apresenta o argumento de que a Internet deve ser entendida como um robusto fórum de disseminação da informação e de contraponto às mídias convencionais, e que ela tem contribuído significativamente para romper o monopólio da informação. As novas tecnologias da informação e da comunicação apresentam-se como uma possibilidade



concreta de grupos não-hegemônicos também colocarem-se como produtores de conteúdo e disseminadores de informações, concorrendo diretamente com os meios tradicionais, que reservam para si o monopólio sobre a elaboração e disseminação de informações.

“Cyberspace would become a robust forum for political debate. The openness of the Internet would allow citizens to compete with journalists for the creation and dissemination of political information”. (Hindman, 2008: 1-2) [...] [T]he Internet is redistributing political influence; it is broadening the public sphere, increasing political participation, involving citizens in political activities that were previously closed to them, and challenging the monopoly of traditional elites. [...] The technology will amplify the political voice of ordinary citizens.” (Hindman, 2008: 6)

Não por acaso as ferramentas digitais estão sendo percebidas como instrumentos capazes de contribuir para o aumento do engajamento político; “capazes de tornar o Estado mais transparente; de fortalecer processos de *accountability* e de criar uma ambiência propícia para a deliberação pública. Dimensões consideradas, historicamente, fundamentais para o bom funcionamento das engrenagens democráticas”. (Silva, 2011: 123)

### **2.3. Interfaces *online* com o Estado: os princípios da governança eletrônica**

Após esta necessária abordagem sobre a questão das potencialidades das novas tecnologias digitais em relação à democratização, iniciaremos o debate a partir da ótica das possibilidades de o Estado patrocinar a democracia digital através de fóruns e *websites*. Tomo como ponto de partida a indagação de Wilson Gomes (2011): “*Qual o sentido de se considerar e de se prover a participação online, dada a configuração atual dos Estados democráticos-liberais?*” (Gomes, 2011: 27)

A resposta para esta pergunta confunde-se, em boa medida, com as expectativas depositadas sobre a Internet. Espera-se que as novas tecnologias convertam-se em aliadas da democracia, favorecendo a criação e o funcionamento de fóruns de participação *online*; ampliando os mecanismos de transparência e *accountability* dos poderes públicos; assegurando o acesso a informações; incrementando os processos de gestão pública através da participação cívica; e fortalecendo as instituições da democracia representativa e o conseqüente exercício da cidadania.

“Neste contexto, o tema da participação civil encontrou uma afinidade natural com o potencial interativo dos meios digitais. Não por acaso, as expectativas acerca da Internet, de um lado, e aquelas concorrentes à democracia participativa, do outro, se entrelaçaram desde o final do século XX. A relação entre participação e Internet se tornou, assim, uma temática recorrente no guarda-chuva do debate mais amplo sobre política e novas tecnologias da comunicação e tem se afirmado como um de seus principais eixos de abordagem e estudo”. (Silva, 2011: 123)

Mas as novas formas de participação política e engajamento cívico (Gomes, 2011) através do emprego da comunicação via computadores e da conectividade em rede, traços que indicam e caracterizariam a democracia digital, devem ir além da mera utilização de programas e de aplicativos *online*.

“Uma coisa é a ação digital de quem usa *e-mails*, lê jornais *online* e visita *sites* políticos, por exemplo; outra é aquela de quem participa de fóruns, domina ferramentas para redes *online*, além daquelas para conexão instantânea e para compartilhamento de vídeo e imagem; outra ainda é a participação *online* daqueles que são capazes de dobrar e empregar quaisquer ferramentas digitais para participar de iniciativas digitais com propósitos políticos”. (Gomes, 2011: 21)

A mera disponibilidade de ferramentas digitais e da conectividade dos computadores em rede não asseguram a participação dos cidadãos. O que nos leva, como defende Gomes (2011), da questão dos meios para as razões encontradas para empregá-los. Alguns autores, como Rafael Sampaio (2010), acreditam que a Internet não altera de maneira significativa o sistema político, mas apenas reforça valores existentes.

“Assim, nessa hipótese, somente as pessoas que já têm interesse político ou que já são engajadas politicamente usam a Internet com fins políticos, especialmente para tentar participar no meio político.” (Sampaio, 2010: 77)

Mas a prudência obriga-nos a relativizar esta afirmativa. A hipótese é construída com base em argumentos de ordem instrumental e considera a Internet como um meio a ser adicionado ao processo político, não sendo constitutivo para a existência do modelo de participação. Ao contrário, o emprego da Internet, pode aumentar a legitimidade do sistema democrático.

“A Internet aumenta o escopo de possibilidades das possíveis práticas que podem ou não aumentar a legitimidade do sistema democrático. Se a vinculação à democracia passa não apenas por pressupostos racionais, mas também através das práticas cotidianas, o uso da Internet como instrumento de propagação da informação e como meio de comunicação pode colaborar para tal processo”. (Pereira, 2008: 191)

É verdade que temos um amplo espectro de iniciativas *online* no campo da participação política nas quais à Internet reserva-se uma função instrumental – o envio de um *e-mail* para um grupo de deputados ou o acesso a determinado pronunciamento de um agente público *postado* em uma rede social. Mas, temos outros nos quais a Internet é essencial, como por exemplo sítios específicos destinados a propiciar o acompanhamento dos gastos públicos do governo, bem como o próprio sítio do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. Sem a Internet essas iniciativas não seriam concretizadas. Na minha opinião, isso ocorre porque há um padrão de engajamento específico nos processos de participação *online*.

Nos deparamos, então, com a questão da atratividade da democracia digital, ou melhor, da capacidade de despertar o interesse de participação no cidadão através das iniciativas digitalmente mediadas, em especial, quando a autoria da ação pertence ao Estado. Os motivos para a adesão e para a participação estão associados ao próprio meio – e as facilidades inerentes à participação *online* – e também ao objeto e a perspectiva, digamos, de recompensa pela participação. Em pleno século XXI o indivíduo não se sentirá impulsionado ou motivado a participar por participar; ele não se sentirá impulsionado a aderir se não perceber que existe a possibilidade de ganho ou de constrangimento associados à sua adesão ou não adesão.

“Isto é, para que a sociedade se sinta motivada a se engajar em uma atividade política, é necessário que seja evidente que suas iniciativas serão levadas em conta e poderão influenciar o processo político”. (Miola, 2011: 155)

O encadeamento de meios, oportunidades e motivos deve fazer parte constitutiva da elaboração de qualquer iniciativa realista de democracia digital, capaz de lidar com as expectativas dos indivíduos que por serem livres e capazes, podem, por esta razão, se recusarem a participar.

“As abordagens da democracia eletrônica estendem-se para engajar cidadãos – o envolvimento ativo dos cidadãos para estabelecer prioridades, tomar decisões e desenvolver a capacidade e a liderança comunitária” (Ferguson, 2003: 109).

Isso implica lançar mão de uma estratégia sistêmica que dê conta de, ao menos, cumprir três exigências ou requisitos democráticos a serem observados e cumpridos pela interface digital do Estado com os cidadãos: *i*) publicidade; *ii*) responsividade; e *iii*) porosidade. (Silva, 2005: 125) O primeiro requisito diz respeito a tornar o Estado mais transparente ao cidadão; o segundo, relaciona-se à capacidade dialógica do poder público; e o terceiro de transformá-lo em um Estado mais aberto à opinião e à participação. Ou seja, estamos lançando mão de princípios básicos da democracia e que, no caso da democracia digitalmente mediada, podem ser facilitados com a adoção da Internet e dos aplicativos de interatividade.

“Podemos pensar nesses três requisitos democráticos como um tripé sobre o qual os *sites* do Estado devem se apoiar. Partem de questões historicamente importantes em teoria política como a busca por um Estado mais transparente, *accountable*, dialógico, legítimo, plural, suscetível às demandas do cidadão ou àquilo que Rosseau denominou de 'vontade geral'. Neste tripé, a participação estaria prevista principalmente no terceiro requisito, isto é, nos *inputs* do cidadão na produção da decisão política”. (Silva, 2011: 125)

Merece também refletir sobre o alcance das estratégias de participação *online* empreendidas pelo Estado. Ainda que a rede mundial de computadores caracterize-se como um novo *mass media*, as estratégias de participação digitais não devem ser acompanhadas da expectativa de uma adesão massiva. Parece paradoxal, mas não devemos entender a democracia digital como uma possibilidade da qual todos participam, e sim, uma possibilidade da qual todos podem participar. Esta parece, ao meu ver, ser uma das grandes contribuições da democracia digital. Possibilidade que está diretamente relacionada aos baixos custos de participação.

“Os custos reduzidos da tecnologia da informação e as vantagens tecnológicas que elas produzem nos campos do processamento de dados e da organização da informação sugerem que os agentes de políticas têm melhores condições de fornecer mais informações sobre as atividades do Estado ao público, como também de gerar

um fluxo mais inteligente e expediente de informação dentro das instituições” (Eisenberg e Cepik, 2002: 305)

O que nos leva a supor que as iniciativas no campo da democracia digital podem desenhar-se de forma a mobilizar grupos sociais específicos, segmentados; o que pode evitar fazer da democracia digital uma estratégia elitista. Modelos de democracia que supõem e esperam participação massiva e constante e engajamento intenso podem estar equivocados. O próprio objeto desta dissertação, o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, foi concebido para atrair segmentos específicos – classe média e juventude – para os processos participativos. No entanto, este traço não torna o OP Digital uma iniciativa restritiva ou elitista. Todo e qualquer eleitor em situação de regularidade com o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG) e com acesso à Internet, através de pontos públicos ou outros locais de acesso privados (residências, locais de trabalho ou *lanhouses*), estava apto a participar. Mas nem todos aderiram à iniciativa.

“Iniciativas democráticas para a segunda década do século XXI, inclusive aquelas digitalmente mediadas, precisam levar em conta pessoas reais desta época, pouco dispostas ao engajamento permanente, pouco interessadas na partilha coletiva de palavras-de-ordem, pouco dogmáticas e pouco ideologizadas, muito pouco dispostas a sacrificar os seus projetos, tempos e espaços individuais em nome de um *nós* qualquer. E antes que se considere isso um defeito e não uma característica factual, desejaria que nos distanciássemos do preconceito de pensar que, num quadro cultural como este, o cidadão com baixa disposição para um tipo de participação muito demandante e exigente é, ao mesmo tempo e por isso mesmo, um *couch potato* republicanamente imprestável e democraticamente irrelevante”. (Gomes, 2011: 38-39)

### **2.3.1. Como ultrapassar a fronteira dos serviços públicos *online***

A utilização das novas tecnologias de comunicação e informação traz consigo implicações na própria forma de governança democrática. Para além da otimização de recursos, da agilidade e da melhoria na prestação de serviços de natureza pública, através do acesso *online* facilitado a documentos, formulários e informações – sem dúvida, avanços importantes - , o que se espera é que a introdução das novas formas e meios de comunicação e interação venham a ser capazes de incentivar a redemocratização do Estado através da introdução de procedimentos e processos de

governança eletrônica.

O governo eletrônico (e-Government) tem várias dimensões, ou seja, possíveis campos de interação entre o cidadão e o Estado e este último consigo mesmo através da utilização da tecnologia. Uma delas, e onde se concentra a imensa maioria da literatura sobre o tema, diz respeito, em última instância, às condições que possibilitariam uma melhora nos direitos dos cidadãos, no sentido de um melhor acesso aos serviços públicos e atendimento a suas obrigações e necessidades.

De acordo com definição do *Gartner Group* (2000), governo eletrônico pode ser entendido como “a contínua otimização da prestação de serviços dos governos, da participação dos cidadãos e da administração pública pela transformação das relações internas e externas através da tecnologia, da Internet e dos novos meios de comunicação”<sup>54</sup>. Para Helen Margetts (2010),

“E-government may be defined as the use by government of digital technologies internally and externally, to interact with citizens, firms, other governments, and organizations of all kinds” (Margetts, 2010: 114)

Dentro de uma perspectiva histórica, é possível enunciar que a expressão governo eletrônico, ou e-Gov, passou a ser utilizada com mais frequência após a disseminação e consolidação da ideia de comércio eletrônico (e-commerce).

“The hope is that public services exposed to the same kinds of stringent tests as private sector firms operating within the realm of e-commerce will in the long term become more responsive to the demands of their users or customers, more able to quickly adapt to changes in operational policy, rapidly process individual requests, clamp down on fraud, and play leading roles in the provision of credible, high-quality information to citizens suffering from information overload.” (Chadwick, 2003: 445)

O uso das tecnologias de informação e comunicação pelas administrações públicas existe desde a década de 1960. No entanto, esta tecnologia era usada de uma forma limitada, apenas ao alcance de *experts*. A absorção dos computadores na administração pública, primeiro os de grande porte, e depois, a partir da década de 80, dos PCs, o impacto foi limitado, alterando apenas a arquitetura administrativa dos Estados. Singapura, Estados Unidos, Austrália e Canadá foram os pioneiros na adoção de

54. *Gartner Group. Singaporeano's E-Government Initiative, p.2*, citado por Martin Ferguson em *Estratégias de Governo Eletrônico. O cenário internacional em desenvolvimento*. (2003). p. 104

estratégias de governo eletrônico. (Margetts, 2010)

Mas o grande impacto, ou seja a revolução associada às novas tecnologias na administração pública, se dá no começo da década de 1990, quando se desenvolveram as redes de computadores conectados entre si, e com capacidade de distribuir, compartilhar e gerar informações em tempo real. Este é o momento que se pode

“falar de um potencial para importantes transformações nas administrações públicas, em vista da implementação, por Estados e unidades sub-nacionais, de políticas visando o uso de sistemas informacionais com diversos objetivos e de modo integrado, tais como os de monitorar as transações dentro do Estado, apoiar as tarefas de controle, de arrecadação tributária, de tomada de decisões e de planejamento, e para uma tentativa de prestação de serviços ao cidadão com mais eficiência, entre outras inúmeras funções”. (Sanches, 2003: p.92)

Governos, pautados pelas premissas da eficiência e da eficácia, começam a realizar a prestação de serviços *online* e a disponibilizar informações em sítios institucionais na Internet sobre a estrutura organizacional do Estado. É um momento importante, pois é este o momento no qual o cidadão começa a ter à sua disposição informações que lhe permitem conhecer as estruturas do poder.

“Someone newly out of work, for example, can use government websites to look for and apply for a job, but also claim and receive benefits, obtain information about starting up a small business, or find out about retraining and apply for educational courses. In general, governments have been slower than commercial firms to associated technologies, but from 2000 onwards the potential of e-government has been evident too, particularly given the phenomenal rise of e-commerce over the period 2000-2005.” (Margetts, 2010: 115)

Essa concepção, de caráter liberal, foi influenciada pelas práticas e estratégias do setor privado, que conferiram ao indivíduo *status* de cliente, está na origem das estratégias digitais de relacionamento com os cidadãos adotadas pelos Estados, sobretudo pela influência de entidades do setor privado. No entanto, ela não dá conta de ampliar a possibilidade de incentivo e fortalecimento de práticas democráticas no interior da administração pública.

A preocupação em pesquisar e estudar a prestação de serviços eletrônicos ofertados pelas administrações públicas não tem considerado devidamente a questão

da governança eletrônica. De acordo com Ferguson (2002), governo eletrônico vem a ser o conjunto de serviços *online* prestados pela administração pública, bem como as questões relacionadas à governança eletrônica.

“Por Governança Eletrônica (*e-Governance*) entende-se a união dos cidadãos, pessoas-chave e representantes legais para participarem junto ao governo das comunidades por meios eletrônicos. Nesse sentido, governança eletrônica incorpora a democracia eletrônica. Por sua vez, a *Prestação Eletrônica de Serviços* volta-se para a garantia e a prestação de serviços do governo por meios eletrônicos” (Ferguson, 2002: 104-105)

Esta é uma abordagem reveladora e a definição sugerida por Ferguson amplia a perspectiva de e-Gov, não a reduzindo a uma importante, mas limitada, visão de prestação de serviços pela administração pública com a incorporação de meios eletrônicos de gestão. Para Guidi (2002), a introdução das novas tecnologias de informação e comunicação nas administrações públicas, notadamente verticalizadas, é importante para confrontar a tendência progressiva de autoreferência, traço característico do serviço público e processo que influencia negativamente o fluxo informacional. O advento das novas tecnologias de informação e comunicação traz consigo a possibilidade de horizontalização.

“Administrações públicas, e particularmente as locais, que estão mais próximas das comunidades e de suas expectativas e demandas, precisam construir um consenso sobre as escolhas que fazem. Suas determinações devem basear-se em uma participação comunitária mais ampla no processo de tomada de decisão como um todo, a fim de gerenciar de antemão, e sob uma ótima participativa e negociada, conflitos potenciais [...]” (Guidi, 2002: 164)

No Brasil, de acordo com a Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação 2009<sup>55</sup>, realizada pelo Comitê Gestor da Internet, “o uso do e-Gov vem subindo de maneira consistente desde 2005”, mas o uso do e-Gov no Brasil deixa a desejar, se comparado com o uso das demais atividades realizadas na Internet. A baixa proporção de pessoas que já utilizaram esse tipo de serviços preocupa, em

---

55. Para ter acesso à pesquisa completa, consultar <http://op.ceptro.br/cgi-bin/indicadores-cgibr-2009?pais=brasil&estado=mg&setor-publico=setor-publico&age=de-35-a-44-anos&education=superior&purpose=pesquisa-academica>



virtude de o uso efetivo do e-Gov no país ter um papel fundamental nos processos de inclusão digital e social dos cidadãos, e no atendimento das demandas da sociedade.” (*Relatório de Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação 2009*: 158)

Considerando aqueles que já utilizaram a Internet ao menos uma vez na vida, 27% declararam ter feito uso de algum serviço de e-Gov nos últimos doze meses, registrando crescimento de cinco pontos percentuais em relação a 2008. De acordo com o relatório da pesquisa do CGI no Brasil, o dado “demonstra que as políticas de e-Gov nos âmbitos municipais, estaduais e federal podem estar surtindo efeito, embora o crescimento ainda seja pequeno.” (*Relatório de Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação 2009*: 155)

A pesquisa do Comitê Gestor da Internet no Brasil conseguiu apurar que os instrumentos de e-Gov têm sido acessados pelos usuários sobretudo em busca de serviços eletrônicos. A consulta ao CPF (Cadastro de Pessoa Física) figura no topo da lista dos itens mais populares entre os cidadãos usuários de Internet, com 49% das buscas realizadas. Em seguida, a busca de informações sobre serviços públicos de educação (41%), a inscrição em concursos públicos (39%), a busca de informações sobre empregos (33%) e informações relacionadas a fazer a declaração do imposto de renda (33%). Dentre os serviços menos utilizados, estão o boletim de ocorrência (6%), o agendamento de consulta médica (9%), e a inscrição/cadastro na Previdência Social (10%). Conforme mostra o gráfico *Proporção de indivíduos que utilizaram governo eletrônico nos últimos 12 meses*, que, em 2009, na área urbana, 30% dos indivíduos que acessaram a Internet fizeram uso das ferramentas de e-Gov; em 2008, este percentual foi de 25%.

Gráfico 34 - PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS QUE UTILIZARAM GOVERNO ELETRÔNICO NOS ÚLTIMOS 12 MESES (%)

» PROPORTION OF INDIVIDUALS WHO USED E-GOVERNMENT SERVICES WITHIN THE PAST 12 MONTHS (%)

Percentual sobre o total da população com 16 anos ou mais  
Percentage over the total population 16 years old or older

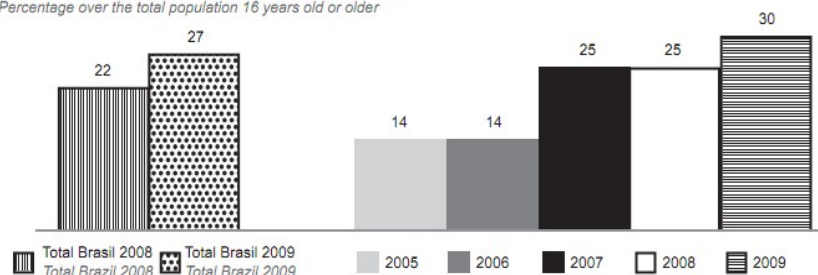


Gráfico 1: Proporção de indivíduos que utilizaram governo eletrônico nos últimos 12 meses. Fonte: Pesquisa CGI.br, p. 155

De um modo geral, os serviços de e-Gov têm um apelo significativo entre os mais jovens, com idade entre 25 e 34 anos. Esses representam 42% do total de utilizações de serviços públicos *online* no período. Outro dado revelado pela pesquisa é de que quanto mais elevado o nível de escolaridade e da renda, maior a taxa de uso das ferramentas disponíveis através do e-Gov. Dentre os usuários de Internet com ensino superior que responderam à pesquisa, 78% disseram já terem acessado os serviços públicos eletrônicos no último ano, assim como 67% daqueles cuja renda familiar mensal ultrapassa os R\$ 4.651,00. Em comparação, 43% dos usuários possuem apenas ensino médio, e 43% dos usuários têm renda domiciliar entre R\$ 1.396 e R\$2.325.

**Gráfico 35 – PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS QUE UTILIZARAM GOVERNO ELETRÔNICO NOS ÚLTIMOS 12 MESES (%)**  
**» PROPORTION OF INDIVIDUALS WHO USED E-GOVERNMENT SERVICES WITHIN THE PAST 12 MONTHS (%)**

Percentual sobre o total da população com 16 anos ou mais  
 Percentage over the total population 16 years old or older

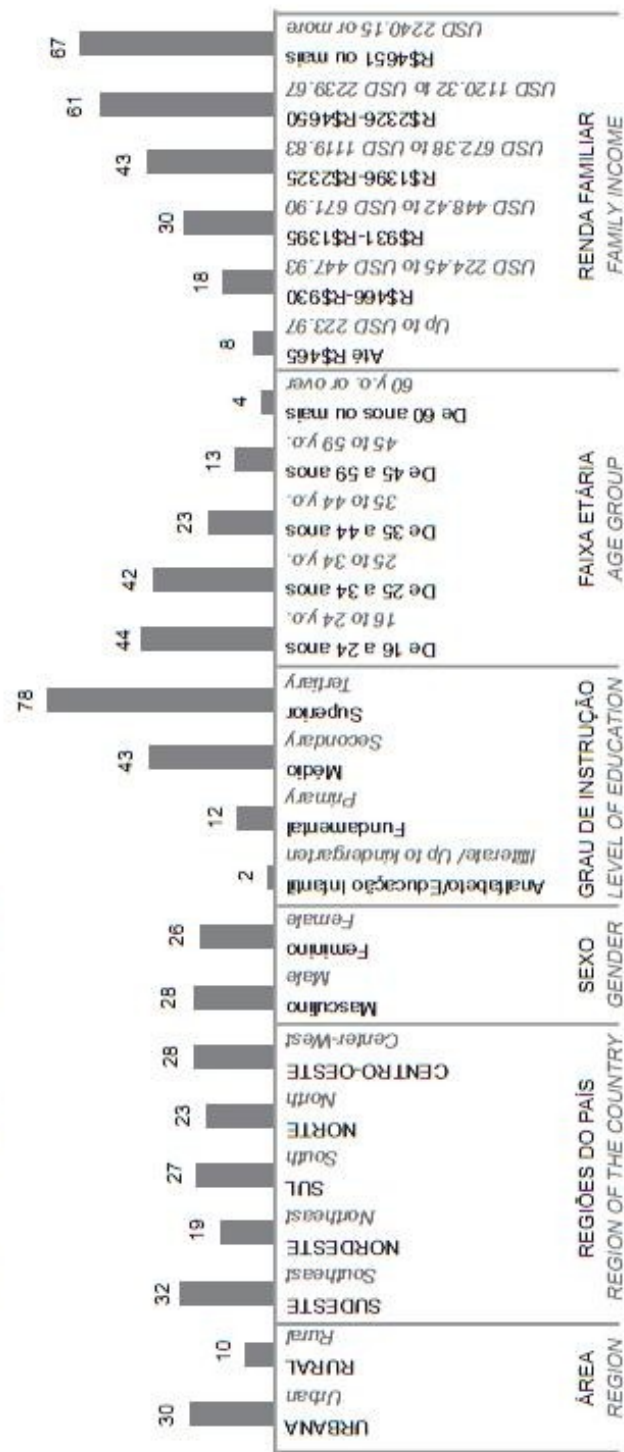


Gráfico 2: Proporção de indivíduos que utilizaram Governo Eletrônico nos últimos 12 meses%. Fonte: Relatório CGI, p. 156

Em um cenário de crescimento do uso de tecnologias de comunicação e informação, os resultados do CGI.br, ainda que restritos ao universo dos serviços públicos *online*, informam que as variáveis renda, escolaridade e idade exercem forte influência sobre o aumento da utilização de aplicativos de e-Gov. A utilização do e-Gov eleva-se entre os mais jovens (acima de 16 anos) e entre aqueles com renda e escolaridade maiores (*ver gráfico “Proporção de indivíduos que utilizaram Governo Eletrônico nos últimos 12 meses”*).

O relatório esclarece que “processos como consultas de dados e informações de cidadãos e empresas, pagamento de tributos, emissão de declarações e documentos oficiais, agendamento de consultas médicas, acompanhamento do trânsito, realização de matrícula escolar, entre outras possibilidades de serviços oferecidos pelo e-Gov, permitem que a relação entre Estado e sociedade torne-se mais próxima, além de aumentar a qualidade do atendimento ao cidadão, reduzir a complexidade dos processos internos e promover uma redução significativa de custos operacionais para o governo” (p.158), mas a governança eletrônica não pode restringir-se ao leque de oportunidades listadas. É essencial que as iniciativas de e-Gov incorporem a dimensão da governança eletrônica.

Para o ex-prefeito de Belo Horizonte e atual ministro da Indústria e Comércio, Fernando da Matta Pimentel, as estratégias de governança eletrônica, como a do Orçamento Participativo (OP) Digital, “são chamados para que a sociedade pense a questão da gestão dos recursos públicos e das obras e se posicione a respeito”<sup>56</sup>. Para Pimentel, o Orçamento Participativo Digital é um modelo mais sofisticado de governança eletrônica e deve ser interpretado como uma espécie de embrião de uma iniciativa que mais tarde poderá vir a ser chamada de democracia digital.

Fernando Pimentel, que estava à frente da administração municipal de Belo Horizonte quando da implantação do OP Digital, reconhece que as estratégias de interação *online* podem ser absolutamente oportunas e eficazes, em detrimento de outros mecanismos de promoção da participação popular como o referendo – estabelecido pela Constituição de 1988. O ex-prefeito de Belo Horizonte indaga:

“Por que ele (o cidadão) não pode ser consultado online, pelo telefone celular, sobre um projeto de lei que está tramitando e que vai, por exemplo, proibir ou não o fumo em local fechado? Essa consulta não precisa ser mandatária; seria uma espécie de consulta de

---

56. Trecho extraído da entrevista concedida pelo ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, ao autor. no dia 18 de agosto de 2010.

opinião. Porém não uma consulta como fazem as agências de opinião, porque ela seria uma consulta direta do poder político ao cidadão.<sup>57</sup>

Ainda que eu tenha uma discordância em relação ao caráter não mandatário a ser conferido às consultas defendido pelo ex-prefeito de Belo Horizonte - se o caráter não é mandatário, como admitir que a prática é uma forma concreta de governança eletrônica? – são reveladoras algumas das questões apontadas por Fernando Pimentel, como, por exemplo, a realização de consultas permanentes para que a sociedade se posicione sobre a gestão dos recursos públicos e das obras.

Pimentel apoia a concepção de que as novas tecnologias podem contribuir para uma espécie de reinvenção das práticas governamentais e para fortalecer a própria democracia. De acordo com o ex-prefeito de Belo Horizonte:

“Se você já vota na uma eletrônica, por que você não pode acionar os mecanismos que existem, como a Internet, telefone celular etc. para ouvir a opinião da população? Os críticos poderiam dizer: vocês estão transformando a democracia numa pesquisa de opinião. Não, não estamos. Nós estamos nos apropriando de novos instrumentos para que a democracia permaneça viva. Porque se não, como é que nós vamos mobilizar o jovem para a política?”<sup>58</sup>

Esta opinião reforça a premissa de que a incorporação da Internet aos processos de participação assegura espaços de inclusão, ainda que não garanta a adesão dos indivíduos aos fóruns coletivos. Também reforça a premissa de que a democracia deve ser compreendida como um sistema (Mansbridge, 1999), dotado de um conjunto de peças e mecanismos que devem funcionar de modo sinérgico e integrado (Silva, 2011). Por isso mesmo, a democracia digital não objetiva a superação da democracia representativa. Muito pelo contrário, ela busca o fortalecimento das instituições democráticas representativas, além da transparência estatal, do controle e da prestação de contas das ações dos agentes públicos e do aumento da participação cidadã. Este é o modelo de democracia digital realístico.

Parece, portanto, razoável afirmar que a Internet pode, sim, ser utilizada como um instrumento para a implementação de estratégias de governança eletrônica, contribuindo para a democratização da gestão pública e incentivando a participação popular, ainda que

---

57. Trecho extraído da entrevista concedida pelo ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, ao autor. no dia 18 de agosto de 2010.

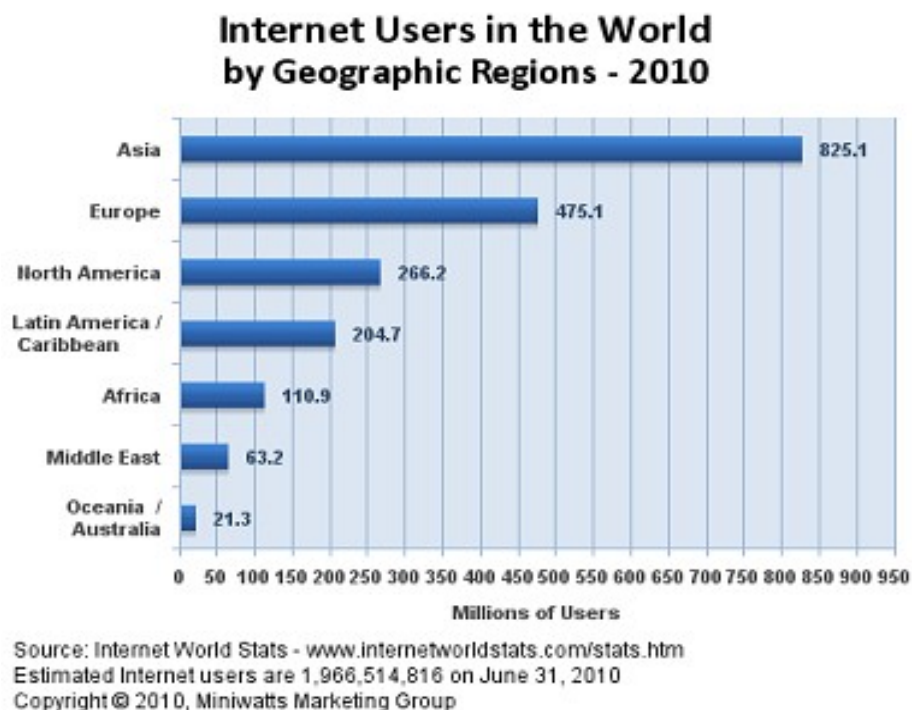
58. Trecho extraído do conteúdo da entrevista concedida por Fernando Pimentel ao autor. Para mais informações, ver transcrição da entrevista no Anexo desta pesquisa.

não possam ser desconsiderados as questões relacionadas à exclusão digital e também ao perfil de potencialidades disponibilizadas por meio do e-Government, basicamente restritas à prestação de serviços públicos *online*.

## 2.4. O acesso à Internet no mundo e no Brasil

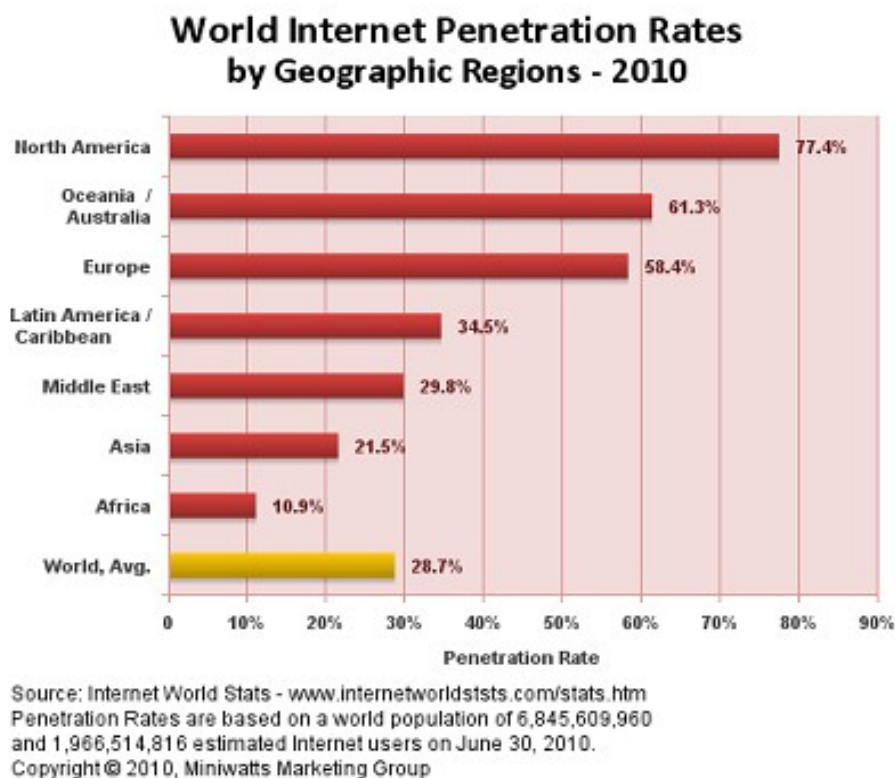
Estudo realizado pelo *Miniwatts Marketing Group*, em junho de 2010, estima que há no mundo 1,966 bilhão de pessoas que fazem uso da Internet (*Internet Users in the World by Geographic Regions*). O estudo, que estimou a população mundial em 6,845 bilhões de habitantes, revelou que a taxa de penetração da rede mundial de computadores em todo o mundo é de 28,7%.

O continente asiático, o mais populoso do planeta, com 3,8 bilhões de habitantes, tem, em números, o maior contingente de usuários conectados à Internet (825,1 milhões). Em segundo lugar, temos a Europa, com 475,0 milhões de usuários com acesso à Internet e, em terceiro lugar a América do Norte, com 266,2 milhões de usuários conectados à rede mundial de computadores (ver *Gráfico 4: Internet users in The World by geographic regions*).



*Gráfico 3: Internet users in The World by geographic regions*

No entanto, o Continente Asiático, mesmo com o maior número de usuários de Internet, ocupa a sexta posição quando observada a taxa de penetração (*World Internet Penetration Rates by Geographic Regions*) junto à população, alcançando um percentual de 21,5%. O número de usuários é obtido em função do grande contingente populacional daquele continente, sendo, portanto, mais fiel à realidade objetiva o dado que aponta a taxa de penetração da Internet junto à população.



*Gráfico 4: World Internet Penetration Rates by Geographic Regions*

Quando observamos a taxa de penetração, constatamos que a América do Norte, que ocupa a terceira posição no *ranking* em número absoluto de usuários, com 266,2 milhões de pessoas com acesso à Internet, está em primeiro lugar em relação à taxa de penetração, com o índice de 77,4%. A macro-região da América Latina e do Caribe, com uma população de 592,5 milhões de pessoas, ocupa a quarta posição em usuários da Internet (204,7 milhões) e a terceira em relação à taxa de penetração da rede mundial de computadores junto à população (34,5%).

Portanto, em termos de taxa de penetração da Internet junto à população, o ranking dos três primeiros lugares é: 1º lugar) América do Norte, com 77,4% da população com acesso à rede mundial de computadores; 2º lugar) Oceania e Austrália, com taxa de

penetração da Internet de 61,3%; 3º lugar) Europa, com taxa de penetração de 58,4%. Ver dados comparativos em *Tabela 1: INTERNET USAGE STATISTICS: The Internet Big PictureWorld Internet Users and Population Stats*.

A *Tabela INTERNET USAGE STATISTICS: The Internet Big PictureWorld Internet Users and Population Stats* permite, ainda, perceber a comparação entre a relação ao número de pessoas com acesso à Internet de cada macroregião em 2000 e em 2010. Em dez anos, o percentual de crescimento no número de usuários no mundo foi de 444,8%. O maior crescimento foi registrado na região da África (2.357,3%) e o menor na América do Norte (146,3%).



<b>INTERNET USAGE STATISTICS</b> <b>The Internet Big Picture</b> <b>World Internet Users and Population Stats</b>						
<b>World Regions</b>	<b>Population ( 2010 Est.)</b>	<b>Internet Users Dec. 31, 2000</b>	<b>Internet Users Latest Data</b>	<b>Penetration (% Population)</b>	<b>Growth 2000-2010</b>	<b>Users % of Table</b>
<b>Africa</b>	1,013,779,050	4,514,400	<b>110,931,700</b>	10.9 %	2,357.3 %	5.6 %
<b>Asia</b>	3,834,792,852	114,304,000	<b>825,094,396</b>	21.5 %	621.8 %	42.0 %
<b>Europe</b>	813,319,511	105,096,093	<b>475,069,448</b>	58.4 %	352.0 %	24.2 %
<b>Middle East</b>	212,336,924	3,284,800	<b>63,240,946</b>	29.8 %	1,825.3 %	3.2 %
<b>North America</b>	344,124,450	108,096,800	<b>266,224,500</b>	77.4 %	146.3 %	13.5 %
<b>Latin America/Caribbean</b>	592,556,972	18,068,919	<b>204,689,836</b>	34.5 %	1,032.8 %	1,032.8 %
<b>Oceania / Australia</b>	34,700,201	7,620,480	<b>21,263,990</b>	61.3 %	179.0 %	1.1 %
<b>WORLD TOTAL</b>	<b>6,845,609,960</b>	<b>360,985,492</b>	<b>1,966,514,816</b>	<b>28.7 %</b>	<b>444.8 %</b>	<b>100.0 %</b>

**NOTES:** (1) Internet Usage and World Population Statistics are for June 30, 2010. (2) CLICK on each world region name for detailed regional usage information. (3) Demographic (Population) numbers are based on data from the [US Census Bureau](#) . (4) Internet usage information comes from data published by [Nielsen Online](#), by the [International Telecommunications Union](#), by [GfK](#), local Regulators and other reliable sources. (5) For definitions, disclaimer, and navigation help, please refer to the [Site Surfing Guide](#). (6) Information in this site may be cited, giving the due credit to [www.internetworldstats.com](#). Copyright © 2000 - 2010, Miniwatts Marketing Group. All rights reserved worldwide.

*Tabela 1: INTERNET USAGE STATISTICS: The Internet Big Picture World Internet Users and Population Stats*

No Brasil, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada em 2009, 35% dos domicílios têm computador e 27% contam com acesso à Internet, o que significa, respectivamente, que 20,3 milhões dos 58,6 milhões de domicílios investigados pela pesquisa têm microcomputador, sendo que em 16 milhões há acesso à Internet (27,4%). Os dados demonstram que 67,9 milhões de pessoas com 10 ou mais anos de idade utilizaram a Internet no ano passado e que houve um aumento de 12 milhões (21,5%) de usuários em relação à 2008. No entanto, o Brasil vem verificando uma taxa de crescimento significativa. Em 2001, 8,60% da população do país era usuária da Internet. Em 2009, ou seja, oito anos depois, o percentual da população com acesso à rede mundial de computadores é de 27,4%.

<b>Série histórica da evolução de usuários de Internet no Brasil</b>	
<b>Ano</b>	<b>% de usuários</b>
2001	8,60%
2004	12,40%
2007	20,40%
2008	23,80%
2009	27,40%

*Tabela 2: Evolução de usuários de Internet no Brasil. Fonte: PNAD/IBGE 2009*

A Pesquisa sobre o Uso das TICs no Brasil em 2009<sup>59</sup>, realizada pelo Comitê Gestor da Internet (CGI) brasileiro – que conduz pesquisas especializadas e produz informações e indicadores sobre das TICs no Brasil desde 2005 -, confirma os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD). O relatório do CGI brasileiro, publicado no início do ano passado, indicou um crescimento expressivo de 29% na posse do computador em área urbana em relação à 2008. Em 2009, registrou-se a proporção de 36% de domicílios urbanos com esse equipamento, enquanto no ano anterior apenas 28% dos lares brasileiros o possuíam<sup>60</sup>. O acesso à Internet também aumentou significativamente: cerca de 35% entre 2008 e 2009. Em 2008, constatou-se que 20% dos domicílios acessavam a rede mundial de computadores; em 2009, 27% dos domicílios possuíam acesso à Internet.

O perfil amostral da pesquisa TIC Domicílios 2009 também revela a paridade entre os respondentes do sexo feminino e do masculino, com suave predominância das mulheres, já que representam 52% do total de entrevistados no cenário Total Brasil e na área urbana; situação contrária na área rural, que contou com 47% de mulheres. Quanto à divisão do perfil da amostra Total Brasil pelas regiões geográficas do país, nota-se que há maior concentração de entrevistas na Região Sudeste (43%), seguida pela Região Nordeste (28%), Sul (15%), Norte (8%), e Centro-Oeste (7%).

59. O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), responsável por medir e acompanhar a expansão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) no país, realizou, em 2009, pesquisa em domicílios e empresas. Em cinco anos, o tamanho da amostra saltou de 8.500 domicílios e 2.000 empresas, em 2005, para cerca de 21.500 domicílios e 3.700 empresas, em 2009. No período, também foi incluída a área rural e realizado um estudo com crianças de 5 a 10 anos de idade, faixa etária estreante na pesquisa, e bastante inovadora na área de estatísticas sobre TICs.

60De acordo com os dados do IBGE, a área urbana representa 83% do país e a área rural, os outros 17% da população. Na pesquisa TIC Domicílios 2009, a participação da área urbana e da área rural na amostra, 84% e 16% respectivamente, é muito semelhante àquela observada nos dados oficiais.

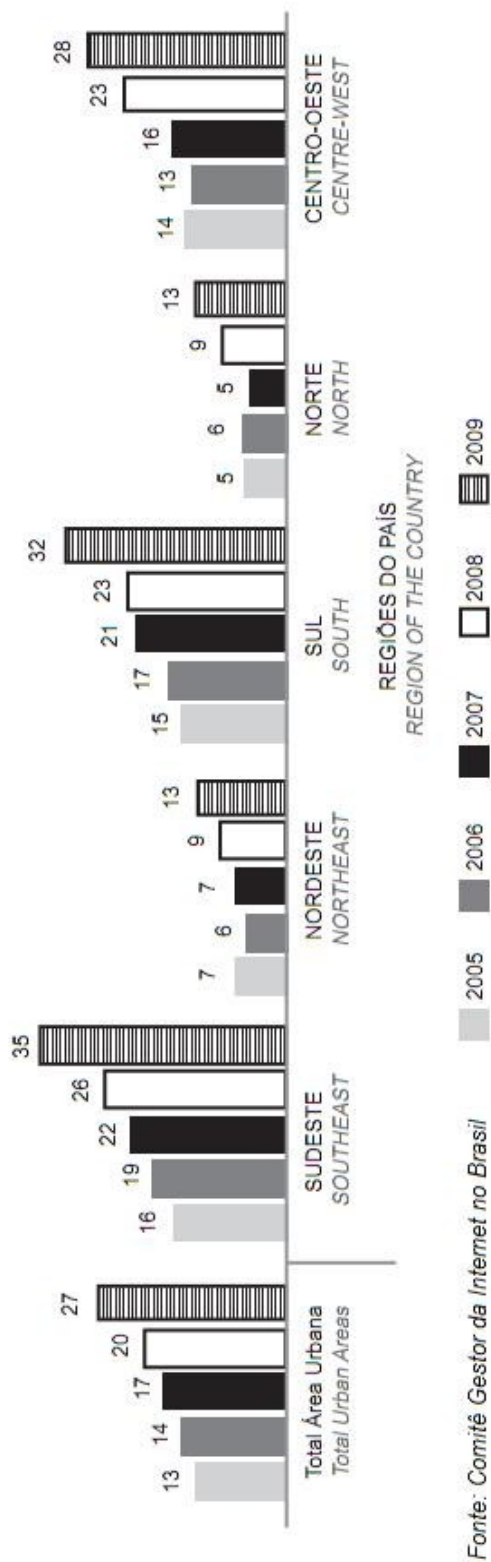
Considerando todo o período de realização da pesquisa, o percentual de domicílios com computador, mas sem acesso à rede mundial de computadores, continua a apresentar taxa média de crescimento superior aos domicílios com acesso à Internet. A posse de computadores pessoais nos domicílios cresceu 21% entre 2005 e 2009, à medida que os domicílios com acesso à Internet cresceram à taxa de 20% nos últimos cinco anos.

“Em 2005, havia uma diferença de quatro pontos percentuais entre a penetração domiciliar das duas tecnologias (17% dos domicílios tinham computador, mas somente 13% dos domicílios tinham acesso à Internet); em 2009, essa diferença aumentou para nove pontos percentuais, representados por 36% dos domicílios com computadores e somente 27% com acesso à rede. Em números totais, chegamos a aproximadamente quatro milhões de domicílios em área urbana que possuem computador sem acesso à web, número na casa de dois milhões em 2005” (*Relatório de Pesquisa sobre o Uso das TICs no Brasil em 2009*: 122).

Em relação à situação por região, verificou-se – tanto na PNAD quanto na investigação patrocinada pelo CGI brasileiro (*vide gráfico a seguir*) - que o panorama se manteve inalterado em relação a 2008. A Região Sudeste registrou a maior proporção de domicílios com microcomputador (43,7%) e com microcomputador com acesso à Internet (35,4%). As Regiões Norte (13,2%) e Nordeste (14,4%) apresentaram as menores proporções de domicílios com microcomputador com acesso à Internet; a Região Sul, possui 32,8% e a Centro-Oeste, 28,2%.

**Gráfico 9 – PROPORÇÃO DOS DOMICÍLIOS COM ACESSO À INTERNET (%)**  
 » PROPORTION OF HOUSEHOLDS THAT HAVE ACCESS TO THE INTERNET (%)

Percentual sobre o total de domicílios em área urbana  
 Percentage over the total number of households in urban area



Fonte: Comitê Gestor da Internet no Brasil

Gráfico 5: Proporção de domicílios com acesso à Internet

As diferenças regionais também são evidentes com relação ao uso da Internet. O Sudeste se manteve com o maior percentual de usuários (48,1% em 2009 e 26,2% em 2005). As regiões Norte (34,3% em 2009 e 12% em 2005) e Nordeste (30,2% em 2009 e 11,9% em 2005) apresentaram os menores percentuais em cada ano, mas registraram os maiores aumentos percentuais nos contingentes de usuários (respectivamente, 213,9% e 171,2%).

Outro conjunto de dados importantes, capturados pela investigação do Comitê Gestor da Internet no Brasil, é relativo às *barreiras para posse de computador e Internet nos domicílios*. Cerca de 74% dos entrevistados dos domicílios sem computador afirmaram *não poder pagar por um equipamento*. Mesmo nos domicílios com faixas de renda mais altas (mais de cinco salários mínimos), mais de 40% mencionam essa razão para não terem um computador em casa.

O segundo motivo mais citado para não se ter computador e acesso à Internet é o *“Não tenho interesse”*, com 30% das menções. A falta de habilidade é a terceira menção mais citada. Já os domicílios com maiores rendas indicaram, com maior frequência, que não há a necessidade de aquisição do equipamento, pois aqueles que acessam o fazem de outro local – possivelmente do trabalho – razão que ficou com o terceiro lugar.

“É interessante a discrepância na proporção de pessoas que citaram *“Falta de habilidade/Não sabe usar o computador”* na área urbana e na área rural. A diferença de sete pontos percentuais entre as duas regiões – na área urbana o motivo foi declarado por 23% das pessoas que não possuem computador no domicílio e na área rural, 30% – aponta para um cenário de maior deficiência nas habilidades para uso das TICs em áreas rurais do país”. (*Relatório de Pesquisa sobre o Uso das TICs no Brasil em 2009*:.127)

Percebe-se que a principal barreira para a inexistência de acesso à Internet nas residências continua a ser a mesma observada em 2008: o custo elevado. Mas quando são analisados os resultados nas áreas urbana e rural, percebe-se que o custo não é a principal barreira para que domicílios rurais contratem o serviço: a *“Falta de disponibilidade na área”* aparece como fator preponderante para a inexistência da Internet nas residências localizadas nas zonas rurais, registrando 50% das menções

dos entrevistados, 15 pontos percentuais acima do motivo “Custo elevado/Não tem como pagar”. Entre as regiões brasileiras, a mais afetada pela falta de disponibilidade de infraestrutura de TICs é a região Norte.

**Gráfico 13 – MOTIVOS PARA A FALTA DE ACESSO À INTERNET NO DOMICÍLIO (%)**  
 » REASONS FOR NOT HAVING ACCESS TO THE INTERNET IN THE HOUSEHOLD (%)

Percentual sobre o total de domicílios que têm computador, mas não têm acesso à Internet  
 Percentage over the total number of households that have a computer, but no access to the Internet

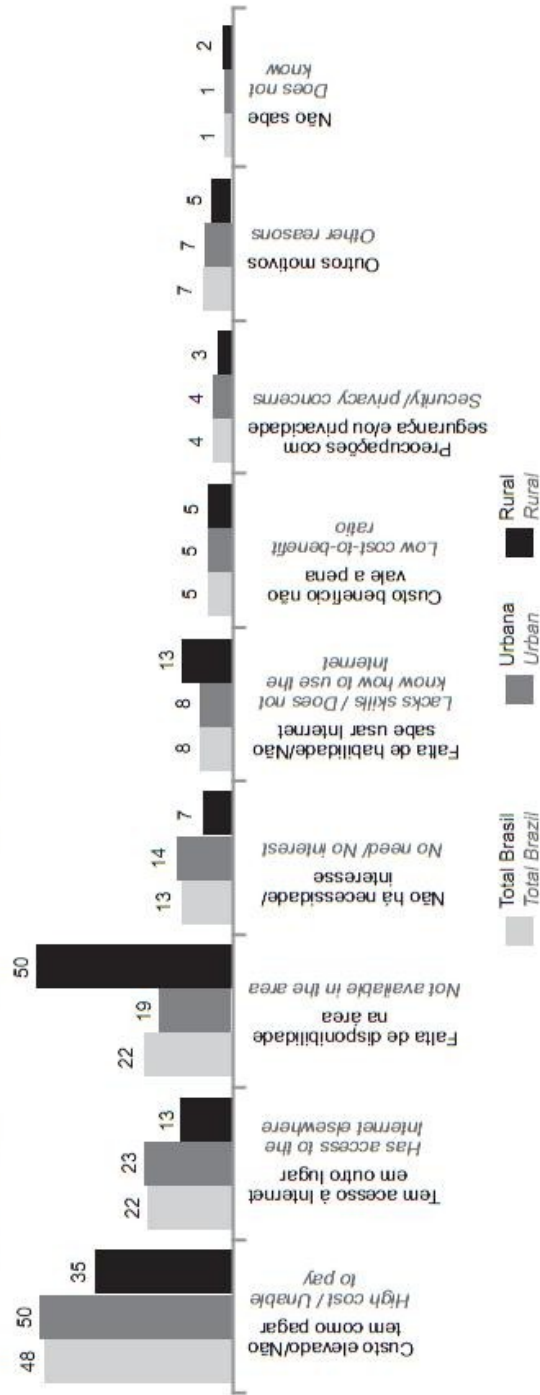


Gráfico 6: Motivos para a falta de Internet no domicílio

A pesquisa do Comitê Gestor da Internet no Brasil revelou, ainda, que entre 2008 e 2009, o uso do computador e da Internet mantiveram a tendência de crescimento verificada nos anos anteriores. A aquisição do computador e de acesso à Internet fizeram com que a utilização dessas tecnologias se elevasse.

“Mais da metade da população em área urbana declarou ter usado o computador alguma vez na vida, 57%; com relação à Internet, o número chega praticamente à metade da população, 49%. No total do país, resultado que considera também a área rural do Brasil, a proporção de usuários de computador é pouco superior à metade da população, 53%, e a de pessoas que já utilizaram a Internet alguma vez na vida é de 45%.”  
(*Relatório de Pesquisa sobre o Uso das TICs no Brasil em 2009*: 129)

Em relação aos dados relativos aos usuários de computador, ou seja, aqueles que utilizaram o equipamento nos últimos três meses, o resultado chega a 47% na área urbana e 43% no consolidado urbano e rural. A menor proporção de usuários de computador do país verifica-se na região Nordeste, com 33%.

“Durante toda a série histórica, o Nordeste tem apresentado os indicadores mais baixos de uso do computador e de acesso à Internet na comparação com as demais regiões do país; as regiões Sudeste e Centro-Oeste registraram os maiores índices de uso do computador, ambos com 49%; seguidos pelo Sul, com 47%; e pelo Norte, com 36%.”  
(*Relatório de Pesquisa sobre o Uso das TICs no Brasil em 2009*:129)

O perfil do uso do computador e da Internet no país é muito semelhante às variáveis sociodemográficas. À medida que a renda familiar, a classe social e o grau de escolaridade aumentam, maior é a proporção de usuários de computador e de Internet. A proporção de usuários de Internet chega a 87% entre aqueles que declararam ter nível superior de ensino (era 83%, em 2008), e a 9% entre os analfabetos e pessoas que têm somente educação infantil, faixa que registrou crescimento de dois pontos percentuais. No que tange à renda, na faixa “até um salário mínimo” o percentual de usuários de Internet é de 16%, contra 79% de usuários de Internet na faixa de cinco ou mais salários.

“As análises por faixa etária mostram que a parcela de usuários entre 16 e 24 anos integram o grupo no qual se dá a maior taxa de penetração da Internet, com 68%, além de ter crescido seis pontos percentuais entre 2008 e 2009. Na faixa de 10 a 15 anos,

63%, dos entrevistados declararam ter navegado na *web* nos últimos três meses. Na faixa entre 45 e 59 anos, 16% dos respondentes utilizaram a Internet nos três meses anteriores à pesquisa; e na faixa de 60 anos ou mais, o número de usuários foi de 5%.”  
(*Relatório de Pesquisa sobre o Uso das TICs no Brasil em 2009*:131)

Foi percebido crescimento em relação ao acesso à Internet em casa, enquanto nos centros de acesso pago houve retração do número de usuários. O domicílio foi identificado pela pesquisa como o principal local de acesso à Internet no país, diferentemente do que ocorria até 2007. Com 48% das menções, as residências ficam à frente dos centros coletivos com acesso pago, conhecidos como *lanhouses*, frequentados por 45% dos que responderam aos questionamentos.

“Embora o crescimento nos índices de acesso à Internet nos domicílios tenha sido de seis pontos percentuais, enquanto as *lanhouses* registraram uma queda de três pontos percentuais, a importância desses locais de acesso não deve ser desconsiderada.”  
(*Relatório de Pesquisa sobre o Uso das TICs no Brasil em 2009*:132)

Em segundo lugar no *ranking* temos a opção “*na casa de outra pessoa*” com 26%, apresentando crescimento de quatro pontos percentuais em relação à pesquisa anterior; em terceiro, “*no trabalho*”, local que registrou o percentual de 22%, um ponto acima dos 21% de 2008; e “*na escola*” manteve os mesmos 14% do ano anterior. Os centros públicos de acesso gratuito, também chamados telecentros, ficaram, assim como as escolas<sup>61</sup>, no mesmo patamar de 2008, com 4% das menções. Apesar da baixa proporção de pessoas que utilizaram os centros públicos de acesso, o número total de usuários desses locais alcançou os 2,3 milhões de habitantes. De acordo o relatório da pesquisa do CGI no Brasil, é necessário considerar que

“muitos dos telecentros estão em áreas remotas onde o acesso à Internet é ainda precário, o que faz com que sejam, muitas vezes, a única alternativa para se conseguir uma conexão à rede” (*Relatório de Pesquisa sobre o Uso das TICs no Brasil em 2009*:132).

---

61. Para mais informações sobre o uso da Internet nas escolas, consultar WAGNER, Flávio R. *Habilidade e inclusão digital - o papel das escolas*. In: CGI.br (Comitê Gestor da Internet no Brasil). *Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação 2009*. São Paulo, 2010, pp. 47-51.



Outro dado interessante captado pela pesquisa é em relação às motivações que levam os usuários a acessar a Internet. “No período compreendido entre 2005 e 2009, as atividades que se destacaram mais expressivamente referem-se à busca de informação e comunicação, praticamente universais; o uso da Internet com a finalidade de comunicação permanece como a atividade mais realizada.” (p.136) Com relação à busca de informações e serviços, no primeiro ano de pesquisa, 81% dos usuários de Internet declararam ter usado a rede como ferramenta de busca; de acordo com os resultados de 2009, 89% dos internautas confirmaram o uso da Internet para realizar essa atividade. A conclusão da pesquisa é que “de certa forma, o uso da Internet tem se incorporado ao cotidiano dos brasileiros” (p. 137).

Gráfico 19 – ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NA INTERNET (%)

» ACTIVITIES PERFORMED ON THE INTERNET (%)

Percentual sobre o total de usuários de Internet  
Percentage over the total number of Internet users

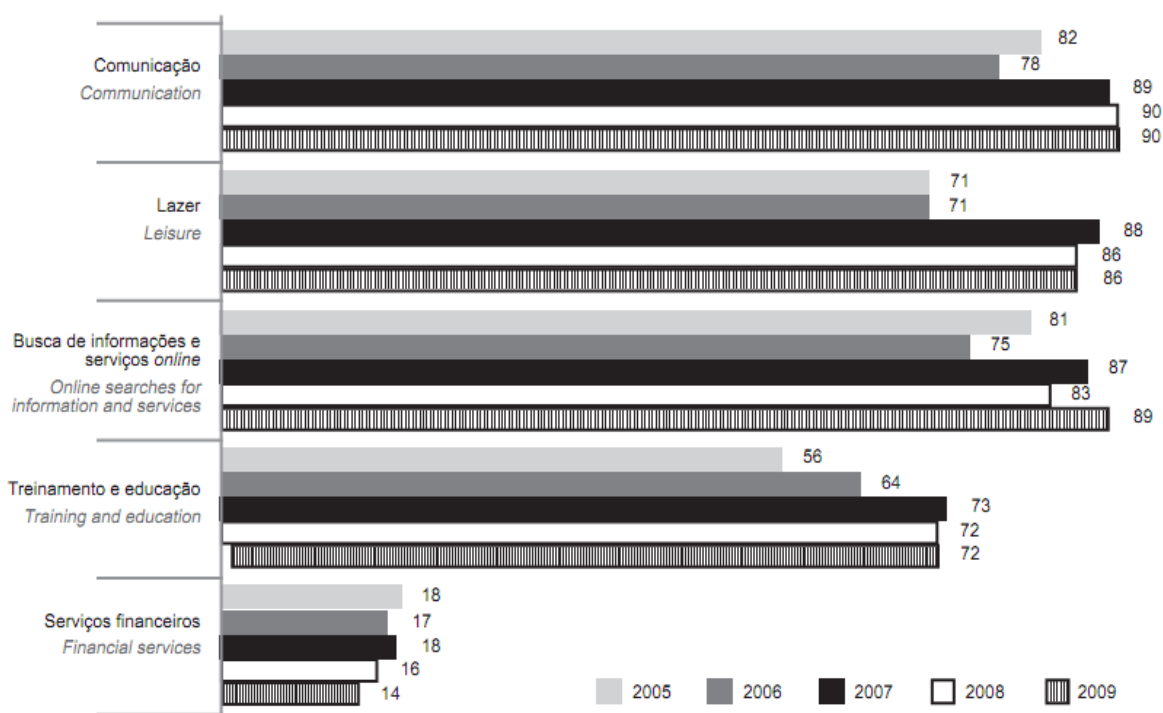


Gráfico 7: Atividades desenvolvidas na Internet

Considerando que o percentual de residências com acesso à Internet indica a taxa de penetração da Internet no Brasil, verificamos que o percentual médio de acesso à rede mundial de computadores nos domicílios brasileiros (27,4%) é 1,3 ponto percentual inferior ao índice médio do *World Internet Penetration Rates by Geographic*

*Regions (28,7%) captado pelo Miniwatts Marketing Group.*

Quando comparamos os dados regionais no Brasil, o Sudeste (35,4%) e o Sul (32,8%) apresentam taxas de acesso à Internet nos domicílios muito próximas da *World Internet Penetration Rates by Geographic Regions* da América Latina e do Caribe (34,5%). Já as regiões Norte e Nordeste apresentam resultados muito similares ao da África. Na região Norte, o percentual de residências com acesso à Internet é de 13,2%, na região Nordeste, é de 14,4%; na África, o índice de penetração da Internet junto à população apurado pelo *Miniwatts Marketing Group* é de 10,9%. Já a região Centro-Oeste brasileira apresenta um índice de domicílios com acesso à Internet (28,2%) muito próximo à média mundial do *World Internet Penetration Rates by Geographic Regions* (28,7%).

Os resultados dos estudos, o primeiro em âmbito mundial e os outros dois sobre a realidade brasileira, atestam que a inclusão digital<sup>62</sup> continua sendo um desafio a ser perseguido pelas sociedades contemporâneas. Este cenário de inclusão/exclusão é capaz de promover profundas transformações para além do campo tecnológico - nos incluídos, modificando as bases estruturais do relacionamento desses indivíduos, entre si e com o mundo, e, sobretudo, nos excluídos, criando uma categoria marginal, que se não chega a configurar-se como segmento específico, seguramente identifica-se com a parcela da população que historicamente se mantém com acesso restrito e marginal aos bens culturais e materiais da sociedade do conhecimento.

“O potencial da Internet para expandir os fóruns conversacionais faz emergir inevitavelmente o problema do acesso às tecnologias da comunicação. Vários críticos já denunciaram que esse acesso é profundamente desigual, criando novas e severas assimetrias entre os *plugados* e os *não plugados*, ou destituídos das tecnologias da informação (Wilhelm, 1999 e 2000; Milner, 1999; Tsagarousianou, 1998; Hague e Loader, 1999). O alto custo dessa tecnologia (e das ligações telefônicas) e o elevado índice de analfabetismo barram o acesso de muitos ao espaço cibernético”. (Maia, 2000: 50)

Mas também é necessário destacar que nenhuma outra tecnologia de informação e comunicação tem se disseminado de forma tão rápida, o que sugere que a escalada de acesso à Internet, que tem sido progressiva e constante, confere esperança à perspectiva de utilização da rede mundial de computadores por um número cada vez mais expressivo de pessoas, em todo o mundo e também no Brasil. Tome-se, como exemplo, as regiões

---

62. Tomando-se as dimensões propostas por DiMaggio e Hargittai (2001), apresentadas anteriormente neste capítulo.

Norte e Nordeste do país. Essas duas regiões, que, comparativamente, representam as realidades nacionais mais adversas do ponto de vista do acesso da população a trabalho, renda, saúde e educação, ainda que tenham registrado os menores percentuais de acesso à Internet, obtiveram os maiores aumentos percentuais nos contingentes de usuários da Internet (respectivamente, 213,9% e 171,2%).

No próximo Capítulo, serão apresentados os formatos de Orçamento Participativo adotados em Belo Horizonte: Regional, da Habitação e o Digital. Será que as definições com base no formato presencial aplicar-se-ão à versão digital? Em que medida a Internet pode configurar-se como uma aliada no processo de ampliação da participação popular nos formatos institucionais do OP? Será que podemos falar de democracia digital a partir da experiência do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte? Essas e outras questões orientam a elaboração do conteúdo apresentado no Capítulo III.

Tais indagações indicam a necessidade de nos atermos sobre os três formatos institucionais do Orçamento Participativo de Belo Horizonte: o Orçamento Participativo Regional, ou Distrital; o Orçamento Participativo da Habitação; e o Orçamento Participativo Digital. Mas não se trata de perceber a trajetória do Orçamento Participativo em Belo Horizonte - dos processos de participação presenciais à adoção dos fóruns *online* - como uma espécie de linha evolutiva. O que há é um processo de aprendizado que acabou por originar três modelos de fóruns participativos diferentes, com propósitos e objetivos inteiramente divergentes. Portanto, o próximo Capítulo será uma exploração de natureza descritiva, que auxiliará no reconhecimento das diferenças e das similaridades desses três tipos de fórum de participação.

Mas antes de mergulhar no universo específico de Belo Horizonte, será oportuno apresentar um debate ampliado sobre a natureza teórica do formato do Orçamento Participativo, bem apontar as condições macropolíticas que engendraram o surgimento deste fórum inovador de participação e gestão pública.

### 3. Das assembleias presenciais às estratégias *online* de participação

#### Introdução

Este capítulo inaugura a discussão sobre o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, passando pela apresentação das condições macropolíticas e sociais que, de certa forma, determinaram o surgimento no Brasil do formato do OP - inovação institucional no campo da participação -; discute o modelo teórico do Orçamento Participativo à luz das características das teorias democráticas deliberativa e participativa, apresentadas no Capítulo I; aborda os formatos e resultados dos modelos de OP (Regional, da Habitação e o Digital) adotados em Belo Horizonte; além de fazer uma discussão específica sobre o modelo do Orçamento Participativo Digital e alguns de seus resultados.

O Orçamento Participativo, surgido no Brasil no final dos anos 1980, além de reconhecido institucionalmente, tem sido capaz de retroalimentar o próprio sistema, engendrando um processo de aprendizado contínuo, assegurando uma participação de concepção mais integral e fomentadora da cidadania - a própria *práxis* democrática sendo capaz de induzir o aprendizado e a formação política<sup>63</sup> -, reforçando uma atitude republicana nos indivíduos e contribuindo para a consolidação de uma cultura política substantiva e cidadã.

Em Belo Horizonte, o Orçamento Participativo Regional foi adotado em 1994. Cidadãos comuns foram alçados à condição de representantes<sup>64</sup>: delegados, escolhidos diretamente por uma assembleia, que se mobiliza exclusivamente para buscar soluções para problemas específicos de uma dada comunidade, como a pavimentação de ruas, o fornecimento de água, energia elétrica e saneamento básico, a construção de postos de saúde, escolas ou praças etc.

O Orçamento Participativo Habitacional (OPH) surge em 1995. O processo tem como fim o controle da destinação das finanças municipais com a definição de empreendimentos e benefícios para moradia social. Propõe uma dinâmica participativa e a criação de espaços para discussão e articulação de políticas públicas. Belo Horizonte

---

63. Esta perspectiva é sinônimo da permanente possibilidade de correção de erros. Neste sentido, a participação deve ser compreendida como um mecanismo permanente de construção de decisões, o que confere ao processo caráter não-linear e dinâmico, capaz de retroalimentação. Ao mesmo tempo, o processo assume uma dimensão pedagógico-educativa, característica necessária para a construção de uma cultura democrática.

64. No Orçamento Participativo (OP) digital (adotado em Belo Horizonte), objeto desta dissertação, não há a representação. O cidadão participa diretamente, sem a necessidade de escolher um delegado para representá-lo. Detalhes sobre o formato institucional do OP Digital ainda serão apresentados neste capítulo.

reviu, em vários momentos, o processo do OPH frente às demandas coletivas do movimento organizado e relativas ao desenvolvimento urbano.

Em 2006, vislumbrando a incorporação das tecnologias de comunicação e informação (TICs) aos processos de gestão pública (e-Gov), Belo Horizonte implanta o Orçamento Participativo Digital. Neste modelo, não há representação, não há delegados; cada indivíduo representa a si mesmo em um processo que se dá por meio virtual. A premissa da administração municipal é de que a introdução do Orçamento Participativo Digital poderia potencializar a adesão de novos indivíduos, sobretudo da classe média e da juventude, aos fóruns de participação. Dentro da própria Prefeitura de Belo Horizonte havia um sentimento da necessidade de inovação em razão da constatação de que o modelo presencial havia esgotado sua capacidade de expansão<sup>65</sup>.

Em Belo Horizonte, a coordenação geral do Orçamento Participativo é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento. Em 2005, houve uma reformulação administrativa e esta secretaria passou a ser denominada Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação.

### **3.1. As origens do Orçamento Participativo**

O regime imposto ao Brasil a partir de 1964 exerceu uma influência devastadora sobre a democracia brasileira e suas instituições, rompendo um ciclo virtuoso de construção e amadurecimento na forma de organização política da sociedade civil (Whitaker, 2003). É verdade que o regime militar manteve um modelo de democracia representativa, mas esse sistema, baseado no bipartidarismo - a Arena, Aliança Renovadora Nacional, identificado como o partido governista; e o MDB, Movimento Democrático Brasileiro, associado à oposição -, não passou de um arranjo institucional de aparências. Essa foi “uma farsa, na medida em que esses mecanismos eram controlados autoritariamente” (Whitaker, 2003:183).

No final dos anos 1970 inicia-se um movimento que objetivou planejar a saída dos militares do poder. Este movimento, no entanto, não implicou ruptura na ordem institucional e política, o que assegurou e assegura até os nossos dias anistia para aqueles sobre os quais recaem a responsabilidade pelos atos de repressão e tortura

---

65. Afirmção do ex-prefeito Fernando Pimentel, gestor que estava à frente da administração municipal da capital mineira quando do lançamento do Orçamento Participativo Digital. Foi obtida a partir de entrevista semiestruturada realizada no dia 18 de agosto de 2010. Fernando Pimentel foi prefeito de Belo Horizonte de novembro de 2002 a janeiro de 2009. Atualmente (2011), é ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

executados ao longo dos “*anos de chumbo*”.

A saída dos militares resultaria na chegada de um civil ao Palácio do Planalto: Tancredo Neves. Este tradicional político, filiado ao MDB, e que anos antes, com a renúncia do então presidente Jânio Quadros<sup>66</sup>, exercera a função de primeiro ministro com a concordância de setores conservadores, inclusive militares, não foi eleito diretamente, apesar do clamor e da mobilização popular para que a escolha acontecesse através das urnas. Tancredo Neves foi escolhido presidente da República por via indireta através dos membros do Colégio Eleitoral. No entanto, ele não chega a tomar posse em função de problemas de saúde, que o levariam à morte, sendo, então, substituído por seu vice, José Sarney (atual presidente do Senado Federal), que se torna o primeiro presidente brasileiro civil após a ditadura militar (1964-1985).

Após sua posse como presidente da República, José Sarney assumiria a missão de formular uma nova Constituição Federal para o país, na tentativa de, como defendiam as forças progressistas,

“eliminar o entulho autoritário e reinscrever na ordem constitucional brasileira princípios da finada Carta de 1946, no que diz respeito ao pleno usufruto da liberdade política e civil”. (Lessa, 2008: 364)

A elaboração de uma nova Constituição reacende na sociedade, mantida à margem do processo político durante o regime militar e naquele momento disposta a contribuir na construção de uma nação assentada em princípios democráticos, a esperança de participação, frustrada com a derrota da emenda Dante de Oliveira<sup>67</sup> no Congresso Nacional.

O primeiro sinal desse interesse de participação emerge antes mesmo da elaboração do texto constitucional. Esta demonstração de anseio de participação aparece em 1985 em torno do debate se uma Assembleia Constituinte deveria ou não ser eleita exclusivamente para a elaboração da nova Constituição.

---

66. Nota do autor: o paulista Jânio Quadros tomou posse em 31 de janeiro de 1961 e em 25 de agosto do mesmo ano renunciou alegando pressão de forças ocultas. O vice-presidente era o gaúcho João Goulart, político identificado com as forças da esquerda da época. Goulart não assumiu de imediato a presidência. Tancredo Neves, que tinha a simpatia das forças políticas tradicionais, foi conduzido ao cargo de Primeiro Ministro. Esta foi a única experiência parlamentarista do Brasil, que durou até 1963.

67. Nota do autor: Em 1984, o deputado Dante de Oliveira, do PMDB, apresentou no Congresso Nacional emenda parlamentar com o propósito de realizar eleições diretas para presidente. A emenda foi derrotada, mas houve uma mobilização popular em torno da campanha “Diretas Já”.

“De novo<sup>68</sup> a participação popular se fez ouvir, agora com uma expressão quantitativa de sua vontade, e o relator da Comissão Mista do Congresso [deputado Flávio Bierrenbach, do PMDB de São Paulo], que deveria decidir sobre uma ou outra forma, abriu diante da Comissão uma mala com 70 mil telegramas contrários ao projeto do governo e pleiteando uma Constituinte exclusiva. Prevaleceu, no entanto, um substitutivo à proposta do relator, aprovado em seguida pelo plenário do Congresso”. (Witaker, 2003: 185)

A opção pelo Congresso Constituinte acabaria por alimentar uma forte desconfiança em relação à capacidade da nova Constituição atender aos desejos de mudança acumulados ao longo do regime militar. Essa desconfiança aumentaria também em razão de o anteprojeto da futura Carta Magna ter sido gestado dentro do Poder Executivo, que nomeara uma comissão exclusiva – a Comissão Afonso Arinos – para elaborar o texto-base da futura Constituição Brasileira e que foi encaminhado para o Congresso Nacional.

“O caráter congressual, inerente ao formato adotado de Congresso Constituinte, foi por muitos – notadamente as entidades da chamada sociedade civil; OAB, ABI e CNBB à frente – tido como uma restrição intransponível a maior inovação”. (Lessa, 2008: 364)

Definida, portanto, a opção pelo Congresso Constituinte, as atenções da sociedade civil brasileira direcionariam-se para assegurar a introdução, no Regime Interno, a possibilidade de apresentação de propostas populares. De acordo com Francisco Whitaker (2003), o Regimento Interno

“inovaria ao assegurar a participação de todos os constituintes na elaboração da nova Constituição e para a sociedade civil ser ouvida em audiências públicas que alimentassem as discussões nas comissões temáticas iniciais”. (Whitaker, 2003:186)

De fato, o Plenário encamparia um dispositivo que previa a possibilidade de apresentação de emendas populares<sup>69</sup> ao projeto da Constituição, no entanto estabeleceu-se uma exigência alta: as emendas populares poderiam ser apresentadas se subscritas por pelo menos 30 mil eleitores – sendo dado a cada eleitor a possibilidade de assinar no máximo três emendas – e comprovando-se sua condição de eleitor por meio da informação do número do título e do endereço residencial.

---

68. Nota do autor: o primeiro momento foi a campanha pelas “Diretas Já”, em 1984.

69. Foram apresentadas 122 emendas populares, que reuniram mais de dez milhões de assinaturas, à Constituinte.

A partir da proposta de uma emenda popular<sup>70</sup>, foram incorporadas à nova Carta Magna, que recebeu de seu presidente constituinte, o deputado Ulysses Guimarães (MDB), a denominação de a “Constituição Cidadã”, três instrumentos institucionais com o propósito de assegurar a participação: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei.

“Quanto ao plebiscito e ao referendo, depois de anunciados no artigo 14, eles só voltam a ser considerados no artigo que trata das competências exclusivas do Congresso Nacional, em que se estabelece que eles só podem ser convocados por decisão do Congresso. [...] Isso praticamente anula grande parte do objetivo de participação tão honrosamente contido no parágrafo único do primeiro artigo da Constituição. Quanto à iniciativa popular de lei, por sua vez – depois do susto dos constituintes com a capacidade mobilizatória que deixou longe para trás o mínimo de 30 mil assinaturas necessárias para a apresentação de emendas populares –, ela mereceu somente um parágrafo no artigo que trata das iniciativas de lei<sup>71</sup>, estabelecendo que teria que ser subscrita por pelo menos 1% do eleitorado [...], distribuído em pelo menos cinco estados da Federação, sendo pelo menos 0,3% dos eleitores de cada Estado”. (Witaker, 2003: 188)

A forma como esses três instrumentos de participação popular foram incorporados à Constituição de 1988 podem ser traduzidos como uma espécie de grande armadilha (Witaker, 2003). O próprio projeto de lei de iniciativa popular, quando e se chega ao Congresso, não o chega como tal. É necessário que um parlamentar o adote e assine a iniciativa. Foi assim em relação em Fundo Nacional de Moradia Popular, apresentado em 10 de novembro de 1991, e ao projeto de combate à corrupção eleitoral, apresentado em 10 de agosto de 1999: ambos constam como projetos de parlamentares.

Ou seja, estabelece-se um filtro para a efetivação deste instrumento de participação popular. Já o plebiscito e o referendo<sup>72</sup> são mecanismos de participação unicamente ativados pelo Congresso Nacional, o que impede que a sociedade civil faça uso desses formatos institucionais de inovação de forma direta e por iniciativa própria. O referendo é um instrumento da democracia semidireta por meio do qual os cidadãos eleitores são chamados a pronunciar-se por sufrágio direto e secreto, a título vinculativo,

---

70. Patrocinada pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte e outras organizações. A emenda popular teve 402.266 assinaturas subscritas.

71. Artigo 61, parágrafo 2 da Constituição.

72. Em 2005, houve a convocação de um referendo sobre a comercialização de armas de fogo e munições.



sobre determinados assuntos de relevante interesse à nação. O plebiscito é convocado antes da criação da norma (ato legislativo ou administrativo), e são os cidadãos, por meio do voto, que vão aprovar ou não a questão que lhes for submetida.

Mas não se pode dizer que a Carta tenha sido socialmente regressiva (Lessa, 2008). A promulgação da Constituição de 1988 marca a emergência de uma ordem jurídica institucional que recusa uma vertente exclusivamente liberal, identificada com a defesa do individualismo racional e por uma concepção negativa de liberdade. Confere-se ao núcleo constitutivo da nova Carta prioridade aos valores de igualdade e da dignidade humanas (Lessa, 2008). O fator fundamental, de natureza substantiva, e que acabou por configurar a identidade básica da Constituição de 1988, foi a hegemonia normativa de uma corrente do Direito denominada Constitucionalismo Democrático<sup>73</sup>.

Três aspectos fundamentais indicam a presença dessa vertente no texto constitucional brasileiro: *i*) a definição de referências éticas e, na verdade, metapolíticas como fundamentos da ordem jurídica, tal como revela a definição do Estado brasileiro como *Estado Democrático de Direito*; *ii*) a criação e a fixação constitucional de um conjunto de direitos fundamentais compreendidos não apenas como direitos negativos e de proteção dos indivíduos, mas como liberdades positivas, entre as quais sobressaem os tradicionais direitos de participação política; e *iii*) a caracterização do Supremo Tribunal Federal (STF) como órgão de caráter político, ao qual se atribuiu a tarefa fundamental de concretizar as normas constitucionais.

É esta tradição do Direito que inaugura a possibilidade da ultrapassagem da definição de democracia política restrita à existência de direitos e liberdades políticas individuais e eleições periódicas ou, em outras palavras, que assegura oportunidades para juntar, de modo inarredável, democracia política e democracia social (Benevides, 2003).

“Os fundamentos democráticos por traz da promulgação da Constituição de 1988 assentam-se sobre o respeito à soberania popular ativa e aos direitos humanos, com um compromisso com a ética e uma política enérgica de inclusão social”. (Benevides, 2003: 86)

---

73. Ver Lessa, Renato (2008). *A Constituição Brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: em ensaio*. p. 364-394

O processo de democratização pós-1988 é o cenário para o surgimento de inovações institucionais que se apresentam como respostas aos anseios de inclusão e participação da sociedade civil. Dentre essas inovações - instituições de participação popular erguidas no contexto Estado e sociedade civil -, destaca-se o Orçamento Participativo (OP), que emerge como resultado da confluência de fatores de ordem epistêmica<sup>74</sup>, sociopolítica, histórica e jurídica.

A tradição *democrática participativa* inaugura a possibilidade de superação da definição de democracia política restrita à existência de direitos e liberdades políticas individuais e eleições periódicas. Democracia e participação entrelaçam-se, o que garante aos cidadãos acesso a instâncias de decisão nas quais lhes são garantidas condições de partilha de poder e de *accountability* de governos. Além disso, a Constituição de 1988 favorece a emergência do Orçamento Participativo (OP) ao descentralizar a autoridade política, conferindo às administrações municipais recursos suficientes e autonomia para reestruturar o processo de produção de políticas públicas (Avritzer e Wampler, 2004)<sup>75</sup>, bem como assegurou a criação e a fixação constitucional de um conjunto de direitos fundamentais compreendidos não apenas como direitos negativos e de proteção dos indivíduos, mas como liberdades positivas, entre as quais sobressaem os tradicionais direitos de participação política.

A Constituição de 1988 instituiu e qualificou a possibilidade de formulação e institucionalização de fóruns e mecanismos capazes de assegurar à sociedade acesso a instâncias políticas decisórias, ampliando espaços de participação e, portanto, sinalizando para o aprofundamento do exercício da cidadania.

### **3.2. A institucionalização da participação da sociedade civil**

Entre as formas de participação derivadas do período pós-1988, o Orçamento Participativo (OP) é uma inovação institucional que emerge e rapidamente adquire proeminência (Santos e Avritzer, 2002). Para Francisco Oliveira, Maria Célia Paoli e

74. No interior da Teoria Democrática, o Orçamento Participativo adquiriu relevância no debate sobre a relação entre sociedade civil e democracia local (Baierle, 2000; Navarro, 1998; Boschi, 1999; Wampler, 2000; Silva, 2001; Dagnino, 2002; Nylén, 2002; Baiocchi, 2002; Avritzer, 2002; Avritzer e Wampler, 2002); sobre o desenho institucional (Wampler, 2000; Silva, 2001; Avritzer, 2002; Fung e Wright, 2002; Avritzer e Wampler, 2002; Lüchmann, 2002); e sobre o aprofundamento da democracia (Navarro, 1998; Santos, 1998; Abers, 2000; Gret e Sintomer, 2002; e Avritzer e Santos, 2002).

75. Esta concepção está fundamentada no conceito de “Públicos Participativos” (Avritzer e Wampler, 2004). O conceito compreende “cidadãos organizados que buscam superar exclusão social e política por meio da deliberação pública, promoção da transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas.”

Cibele Saliba Rezek (2003), trata-se de uma grande invenção,

“que segue a linhagem da Comuna de Paris, passando pelas tentativas de autonomia local, desde aquelas da tradição republicano-liberal norte-americanas (caricatura nos *westerns* nas figuras dos xerifes e suas relações com sua comunidade) às experiências das três primeiras décadas do século XX, aos conselhos revolucionários de Turim e da Viena Vermelha, aos conselhos populares da Hungria de 1956 (elogiados por Hannah Arendt como o antídoto à emergência de totalitarismos), às *banlieues rouges* da Paris até a década de 1960 e à Grenoble, Bolonha e Modena (quanto mais rica *più nostra*) da Itália de Bobbio e Togliatti.” (Oliveira, Paoli e Rezek, 2003: 121-122)

As aspirações de participação da sociedade brasileira emanadas, sobretudo, a partir da tradição histórica associativa (Avritzer, 2002b; Nylén, 2002; Wampler, 2000), alimentaram o desejo e a mobilização em torno de condições que incentivaram o surgimento e a multiplicação deste formato institucional de participação coletiva e direta (Lavalle et al., 2005). O Orçamento Participativo ganhou “*status* quase mítico no discurso dos políticos progressistas, dos *policymakers* reformistas e dos ativistas como o precursor da democracia e da mudança social.” (Wampler, 2003:62)<sup>76</sup>

“No caso brasileiro, a motivação pela participação é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou actores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, a disputar o significado do termo participar.” (Santos e Avritzer, 2002: 56)

Além disso, a própria Constituição de 1988 corrobora para a emergência do Orçamento Participativo ao descentralizar a autoridade política e conferir recursos e autonomia para reestruturar o processo de produção de políticas públicas em nível municipal (Avritzer e Wampler, 2004). O modelo teórico do Orçamento Participativo sustenta-se nas concepções radicais da Teoria Democrática, que emergem da crítica ao cânone hegemônico da democracia eleitoral. O Orçamento Participativo vislumbra a conquista de espaços, de influência e de controle da ação estatal (Democracia Participativa) e almeja a formação da opinião e da vontade comum pela via da valorização

---

76. Diversos veículos de imprensa internacionais, entre eles o espanhol *El País*, de Madrid, e o francês *Le Monde Diplomatique*, de Paris, dedicaram espaço e ressaltaram a experiência, elevando-a a uma categoria quase mítica, sugerindo uma participação maciça dos cidadãos na definição de toda sorte de investimentos da Prefeitura de Porto Alegre (NAVARRO, 2003).

do espaço público autônomo (Democracia Deliberativa). O OP surge para democratizar a gestão pública, ampliar o exercício da cidadania e inverter as prioridades de governo (Azevedo e Gomes, 2009).

Adotado pela primeira vez em 1989, em Porto Alegre<sup>77</sup>, o Orçamento Participativo, tem como características a ampliação da participação dos cidadãos na definição dos investimentos públicos; a deliberação pública e a distribuição de recursos, prioritariamente, para as áreas mais carentes de infraestrutura urbana. Autores, como Wampler e Avritzer (2003), sustentam que, em Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, há um desenho institucional da sociedade civil (movimentos comunitários) que antecipa o desenho participativo. Esta adoção se dá durante a gestão do então prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT) sendo favorecida pela atuação de movimentos populares organizados, sobretudo sindicatos e associações, e da ascensão ao poder municipal de uma coalização de esquerda. De acordo com Cláudia Feres Faria (2006),

“esta decisão [a adoção do Orçamento Participativo], assim como outras iniciativas no campo da economia e da gestão pública assumidas pelo governo Dutra, estavam assentadas nas críticas imputadas à forma de condução neoliberal da economia e da política realizada nos âmbitos nacional e estadual desde meados da década de 90.”  
(Faria, 2006: 384)

Em Belo Horizonte, a adoção do Orçamento Participativo<sup>78</sup> é favorecida, a exemplo do que acontecera em Porto Alegre, pela ascensão ao executivo municipal, a partir de 1992, de uma coalização de esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). O OP não se instala automaticamente, mas depende da vontade política dos governos (Oliveira, Paoli, Rezek; 2003). E, além da disposição do poder executivo, a emergência do formato do OP deve ser creditada à pressão de entidades, sindicatos e movimentos populares. Em Belo Horizonte, a administração municipal implementou três modalidades de Orçamento Participativo: o Regional, o Digital e o da Habitação.

---

77. Para mais informações sobre a experiência de Porto Alegre, ver Navarro (2003), Marquetti (2003), Silva (2003).

78. Com vistas a otimizar a implementação e o gerenciamento das políticas públicas e, principalmente garantir a participação popular nos processos decisórios de gestão, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte criou as Administrações Regionais. A capital mineira é dividida, do ponto de vista administrativo, em regionais obedecendo um critério de descentralização e agilização na prestação dos serviços públicos. As regionais de Belo Horizonte são: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova.

O Orçamento Participativo é uma resposta ao desejo e à aspiração de inclusão de diversos atores e segmentos da sociedade, tradicionalmente excluídos do processo de decisão e do exercício do poder e à indagação que permanecia aberta: como conferir à participação o mesmo grau de institucionalização já conferido à representação.

Leonardo Avritzer (2003) reconhece o Orçamento Participativo como instituição inovadora no campo da Teoria Democrática e aponta quatro elementos que sustentam essa afirmação: *a)* a cessão de soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local; *b)* a reintrodução de elementos de participação local; *c)* o fato de o Orçamento Participativo basear-se no princípio da autoregulação soberana; e *d)* o Orçamento Participativo se caracterizar por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos (Avritzer, 2003: 14-15).

A cessão de soberania acontece quando confere-se poder a um conjunto de assembleias e reuniões que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação (Avritzer, 2003). A reintrodução de elementos de participação local acontece nas assembleias regionais e nos instrumentos de delegação, tais como conselhos em nível municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa.

Quanto ao princípio da autoregulação soberana, ele se dá porque as regras do jogo são definidas pelos próprios participantes, o que vincula o Orçamento Participativo a uma gramática social na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes (Avritzer e Santos, 2002). O Orçamento Participativo se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos, ou seja, a determinação das prioridades orçamentárias leva em consideração as reivindicações dos setores mais vulneráveis na perspectiva socioeconômica e política.

“Os orçamentos participativos (...) constituem aquilo que a literatura denomina de desenhos participativos de baixo para cima (Fung e Wright, 2003; Baiocchi, 2003). Eles são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação”. (Avritzer, 2008: 2)

O Orçamento Participativo é uma força inicial de transformação social, uma instituição democrática e uma instituição de elaboração de políticas públicas (Wampler, 2003). Este autor percebe a experiência brasileira como elemento de transformação social e reconhece que o Orçamento Participativo é parte de uma trajetória histórica de mudança social e política mais ampla, com potencial para educar, transferir poder e socializar os participantes. Além disso, o OP é uma instituição democrática inovadora porque amplia os limites da democracia representativa ao

“incorporar diretamente os cidadãos nos processos de tomada de decisão e, simultaneamente, estimular a delegação de autoridade; e como uma instituição de elaboração de política públicas, pois os cidadãos trabalham em espaços públicos com o objetivo de identificar projetos específicos que eles gostariam que fossem implementados”. (Wampler, 2003: 65-66)

Zander Navarro (1988) conceitua o Orçamento Participativo como “uma concepção afirmativa de democracia” e o caracteriza como uma prática que permite aos “grupos sociais marginalizados as mesmas capacidades e direitos que aqueles localizados no topo da estrutura social” (Navarro, 1998:6). Boaventura de Sousa Santos (2002) entende o Orçamento Participativo como estrutura e processo de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos municipais. O autor apresenta três princípios para a definição conceitual de Orçamento Participativo:

“(1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação da democracia directa e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais de acção governamental, respeitando também os limites financeiros”. (Santos e Avritzer, 2002: 56-57)

O Orçamento Participativo é um fórum político de decisão e, contrariamente à esfera pública habermasiana, não se constitui como mecanismo de defesa da

sociedade civil em relação ao Estado. O OP é um formato institucional concebido junto ao poder político, mas que recebe forte influência da atuação dos movimentos comunitários. Oliveira, Paoli e Rezek (2003) afirmam que

“o *'mundo da vida'* da teorização habermasiana já teria sucumbido ao *'mundo do sistema'*, não fossem os esforços cidadãos no sentido de ultrapassar as velhas e consagradas formas para acessar a complexidade da vida”. (Oliveira, Paoli e Rezek, 2003: 123)

Na prática, os Orçamentos Participativos inovam no procedimento de inclusão ao institucionalizar a participação da sociedade civil na formulação e gestão de políticas e na definição do destino de recursos públicos. Ao adotar como princípio normativo a premissa da soberania popular, o Orçamento Participativo acena para o aumento do controle da sociedade civil sobre os gastos públicos por meio da prestação de contas do Estado; da transparência sobre a gestão pública; bem como suscita o princípio da corresponsabilidade - a participação implica o compromisso pactuado entre os atores, Estado e sociedade civil, para com os resultados das decisões – e do aprendizado permanente alcançado com a prática política. Como argumentam Santos e Avritzer (2002),

“essas articulações credibilizam e fortalecem as práticas locais pelo simples facto de transformarem estas últimas em elos de redes e movimentos mais amplos e com maior capacidade transformadora. Por outro lado, tais articulações tornam possível a aprendizagem recíproca e contínua, o que, em nosso entender, é um requisito essencial para o êxito das práticas democráticas animadas pela possibilidade da democracia de alta intensidade”. (Santos e Avritzer, 2002: 63)

Outro mérito associado ao Orçamento Participativo está na possibilidade de contribuir para rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa (Avritzer, 2003), reduzindo a distância entre as instâncias formais de governo e os governados.

“De fato, a novidade [Orçamento Participativo] pode ser identificada no capítulo das relações entre o Executivo e o Legislativo: intervindo no papel do Estado na regulação da economia pelo social; moldando a política social pública pela ativa intervenção

cidadã nas prioridades; religando a vontade cidadã com as decisões legislativas e executivas; retomando, agora, parte do poder delegado e realocando-o diretamente na fonte nos orçamentos públicos; reduzindo as distâncias entre governantes e governados; e introduzindo um nível intermediário entre a representação clássica em vias de esgotamento e a democracia sonhada, mas não realizável. É o que a tradição política está chamando de Orçamento Participativo". (Oliveira, Paoli e Rezek, 2003: 123)

Com base nas definições formuladas pelos diversos autores citados, é pertinente reconhecer que o Orçamento Participativo (OP) é um instrumento que favorece e fortalece o reconhecimento de diferentes interesses; estimula e aumenta a capacidade de participação e decisão dos cidadãos; interliga os processos de discussão e ação; fortalece os direitos de participação; e articula a democracia representativa à democracia participativa.

Entre 1989 e 2004, mais de 300 prefeituras brasileiras adotaram o Orçamento Participativo, além de cidades em pelo menos outros 30 países (Wampler e Avritzer, 2005; Cabannes, s.d.). Em 1996, a Conferência de Istambul, Habitat II da Organização das Nações Unidas (ONU), ou Cúpula das Cidades, reconhece o Orçamento Participativo como uma das "Práticas Bem-Sucedidas de Gestão Local".

### **3.2.1. Orçamento Participativo Regional**

O Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte, também denominado Orçamento Participativo Distrital, foi adotado em 1994. Cidadãos comuns são alçados à condição de representantes: delegados, escolhidos diretamente por uma assembleia, que se mobiliza exclusivamente para buscar soluções para problemas específicos de uma dada comunidade, como a pavimentação de ruas, o fornecimento de água, energia elétrica e saneamento básico, a construção de postos de saúde, escolas ou praças etc.

A metodologia da arquitetura do Orçamento Participativo Regional levou em consideração a divisão administrativa de Belo Horizonte em Unidades de Planejamento (Urs), que, por sua vez, são constituídas por outras unidades territoriais menores, denominadas bairros (*vide Mapa 1*).



## Unidades de Planejamento - Belo Horizonte 2000



Mapa 1: Administrações Regionais e Unidades de Planejamento de Belo Horizonte

O formato institucional do Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte alcançou um alto grau de complexidade, o que se comprova pela metodologia utilizada para a condução do processo, na construção de critérios para a distribuição dos recursos e para a definição de empreendimentos. Até o ano de 1998, o Orçamento Participativo Regional era realizado anualmente e a partir de 1999, passou a acontecer de dois em dois anos.

O Orçamento Participativo Regional em Belo Horizonte inicia-se com a *Abertura Municipal*, oportunidade na qual a Prefeitura convida toda a cidade para a abertura dos trabalhos tornando público o valor orçamentário a ser disponibilizado para a realização dos empreendimentos. A etapa seguinte são as *Assembleias Populares* de cada Regional, quando são entregues formulários para o levantamento das reivindicações de empreendimento para o representante de cada bairro. O representante reúne a comunidade, que indica a obra prioritária. O formulário é enviado para a Regional com a ata da reunião e assinatura dos presentes. A Prefeitura de Belo Horizonte recebe o formulário, analisa a reivindicação e o devolve à comunidade com um parecer técnico informando se a obra é viável ou se será necessária a substituição da mesma.

Em seguida, acontece a *Segunda Rodada* de assembleias. Essa segunda rodada é realizada por subregião. As subregiões são unidades de administração derivadas das regionais. Cada uma das nove regionais é dividida entre três e seis subregiões<sup>79</sup>, que englobam vários bairros. A Prefeitura de Belo Horizonte apresenta o recurso disponível para cada subregião - quanto mais carente e mais populosa a área, maior é o recurso que ela irá receber, segundo Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)<sup>80</sup>. As subregiões pré-selecionam até 25 empreendimentos por regional, dos quais até 14 serão aprovados nos *Fóruns Regionais*, de acordo com o recurso disponível. Durante a segunda rodada de assembleias, cada subregião elege seus delegados, proporcionais ao número de presentes. Os delegados eleitos na segunda rodada de assembleias vão representar os demais participantes no *Fórum Regional*. Mas antes do Fórum, os delegados visitam os

---

79. Com a opção de se implantar o Orçamento Participativo (OP), fez-se necessário criar uma subdivisão territorial da cidade, de forma a permitir à população local definir as demandas de obras numa região conhecida. Foi iniciado um processo de definição de unidades espaciais, com denominação de Unidades de Planejamento (UPs), cujo objetivo, no curto prazo, seria atender às necessidades imediatas do Orçamento Participativo e do Plano Diretor e, no médio e longo prazo, constituir uma base de informações a ser utilizada pelos diversos setores da Administração Municipal.

80. O Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) é calculado para as 80 Unidades de Planejamento (UP). Na metodologia de cálculo 38 indicadores são agrupados em 23 componentes e estes em 10 variáveis representativas das dimensões mais importantes da Qualidade de Vida Urbana – Abastecimento, Cultura, Educação, Esportes, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Urbana –, sendo que cada variável recebe um peso específico de acordo com a sua importância relativa.

locais das demandas pré-selecionadas. Essas visitas são conhecidas por *Caravanas de Prioridades*. Elas possibilitam aos delegados(as) conhecerem melhor a realidade de cada empreendimento.

A seguir, então, acontece o *Fórum Regional*, última etapa deliberativa do Orçamento Participativo Regional, momento no qual a Prefeitura de Belo Horizonte apresenta a planilha com os custos de cada empreendimento. A plenária de delegados seleciona 14<sup>81</sup> entre os 25 empreendimentos pré-selecionados para cada regional - de acordo com normas de viabilidade do empreendimento, que são definidas com a ajuda de critérios da própria administração municipal - e elegem os representantes da COMFORÇA, comissão que vai acompanhar e fiscalizar a realização dos empreendimentos aprovados.

O encerramento do processo se dá com a realização do *Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias*, envolvendo todas as regionais, espaço em que o prefeito recebe da COMFORÇA eleita o Plano de Empreendimentos definido pelo OP, a ser executado pela administração municipal de Belo Horizonte. A seguir, é apresentado na Ilustração 1, "*Fluxograma da definição e execução das obras do OP Regional de BH*", através do qual é possível identificar os fluxos e a correlação entre cada uma das fases do Orçamento Participativo Regional em Belo Horizonte, bem como o acompanhamento dos empreendimentos pela COMFORÇA.

---

81. Quando não se atinge este número, não há votação.

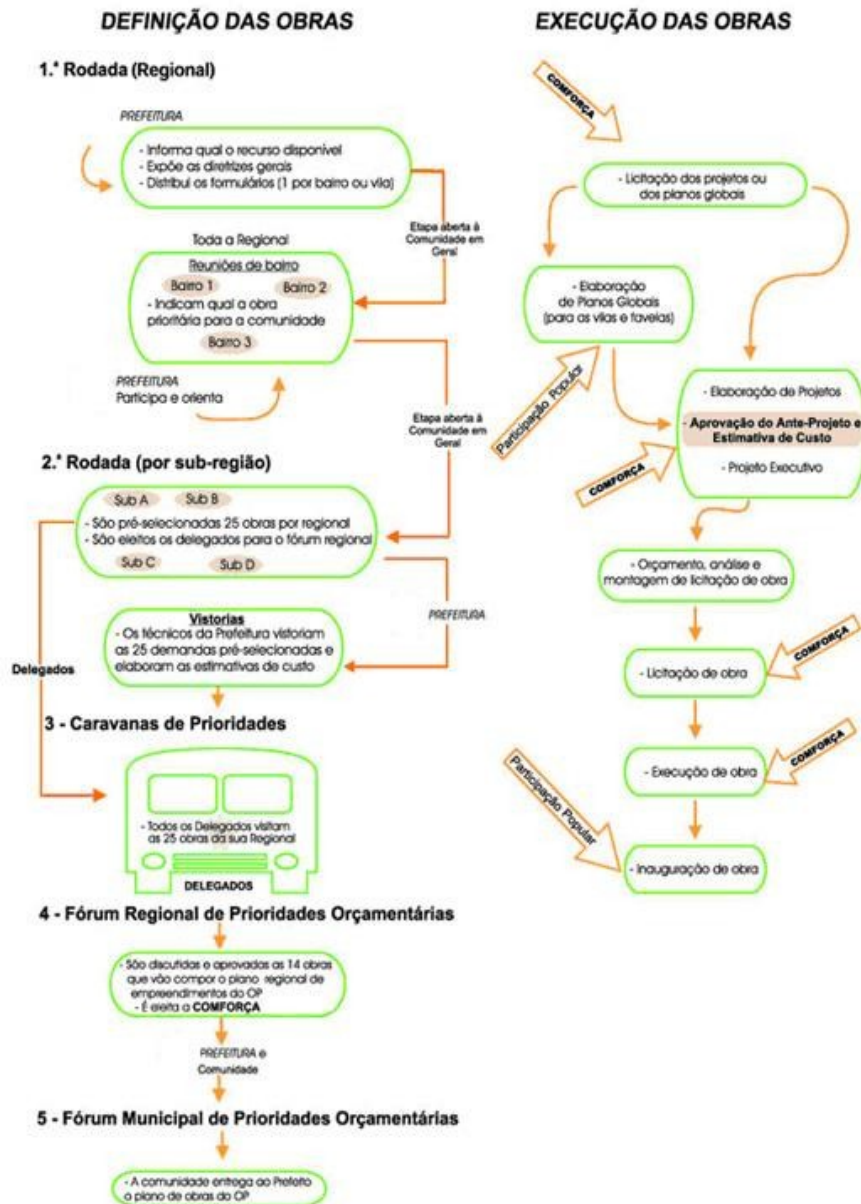


Ilustração 1: Fluxograma da definição e execução das obras do OP Regional de BH. Fonte: PBH <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh>

Em onze edições do Orçamento Participativo Regional<sup>82</sup> foram registrados mais de 1.000 empreendimentos e investidos cerca de R\$ 960 milhões<sup>83</sup>. Os empreendimentos podem ser agrupados em duas categorias: 1) *Equipamentos*, considerando-se empreendimentos que demandaram a aquisição de equipamentos e materiais nas áreas de Cultura, Educação, Esporte, Meio-Ambiente, Saúde e Social, e 2) *Infraestrutura*, considerando-se investimentos realizados na urbanização de vilas e na melhoria da infraestrutura urbana (*vide gráfico 9*). Os empreendimentos para melhorar a infraestrutura urbana lideram o *ranking* com 40,91% das ocorrências. Em seguida, seguem-se as obras realizadas com o objetivo de promover a *Urbanização de Vila* (26,85%) e os investimentos na área de *Saúde* (10,36%).

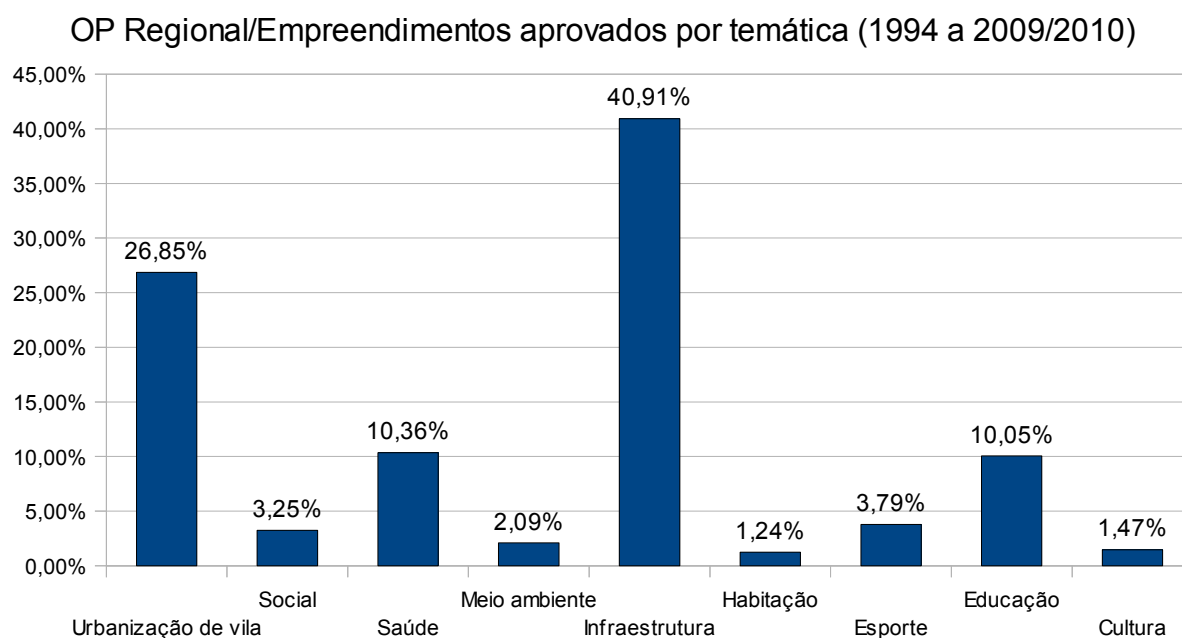
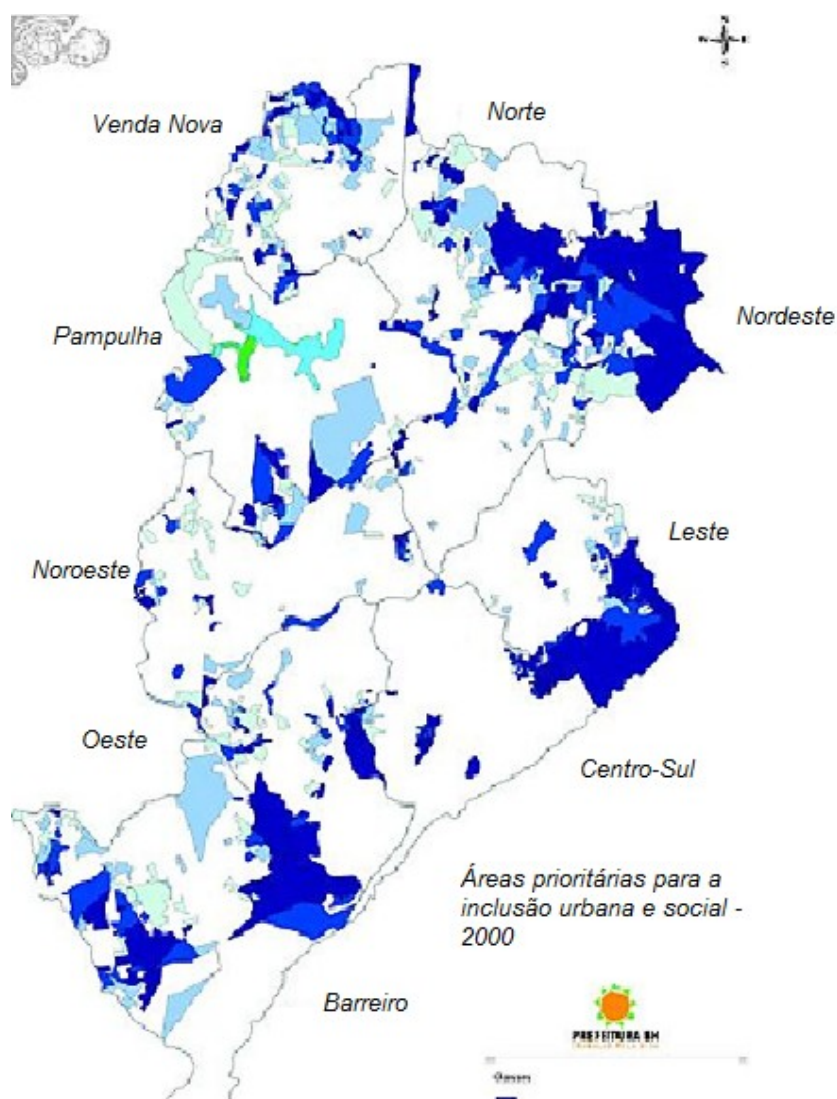


Gráfico 8: Empreendimentos por temática do OP Regional de BH. Fonte: PBH

82. Análise do Orçamento Participativo Regional de 1994 a 1996.

83. Relação de empreendimentos concluídos do OP Regional [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassurbanas&tax=16917&lang=pt\\_BR&pg=5562&taxp=0](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassurbanas&tax=16917&lang=pt_BR&pg=5562&taxp=0)

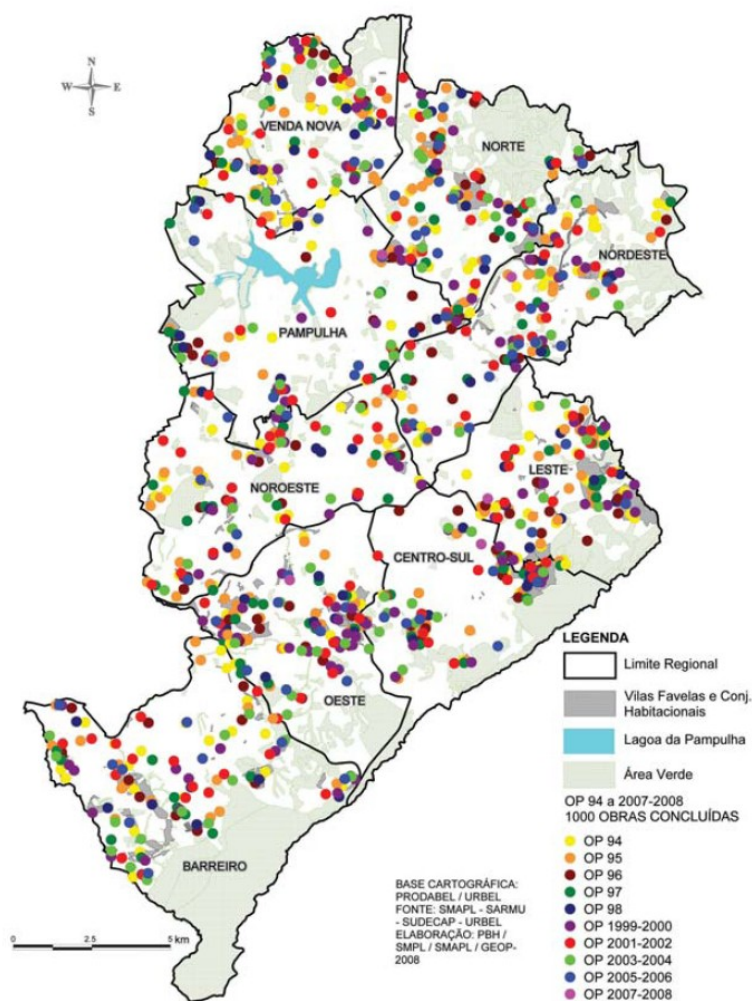
Indicativo importante, que denota a assertividade do modelo do Orçamento Participativo Regional como política de inclusão, pode ser identificado a partir da análise territorial dos empreendimentos. O *Mapa 2: “Áreas prioritárias para a Inclusão Urbana e Social”* mostra as áreas para a inclusão social e urbana em Belo Horizonte, definidas por meio do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), e o *Mapa 3: “Obras do OP Regional por edição e por região administrativa de Belo Horizonte”* traz as regiões onde foram realizados os empreendimentos do OP Regional.



*Mapa 2: Áreas prioritárias para a Inclusão Urbana e Social; quanto mais escura a cor, maior a prioridade. Fonte: PBH*

Ao compararmos os dois mapas (*Mapas 2 e 3*) constata-se a existência de correlação entre as áreas prioritárias para inclusão urbana e social e as áreas nas quais foram realizados os empreendimentos do Orçamento Participativo Regional. Percebe-se uma maior concentração de obras em áreas das regiões Norte, Nordeste, Oeste, Barreiro e Leste identificadas como prioritárias e, por sua vez, uma menor concentração de obras nas regiões da Pampulha e Centro-Sul<sup>84</sup>.

### 1.000 obras concluídas no OP Regional de 1994 a 2007/2008 – por ano

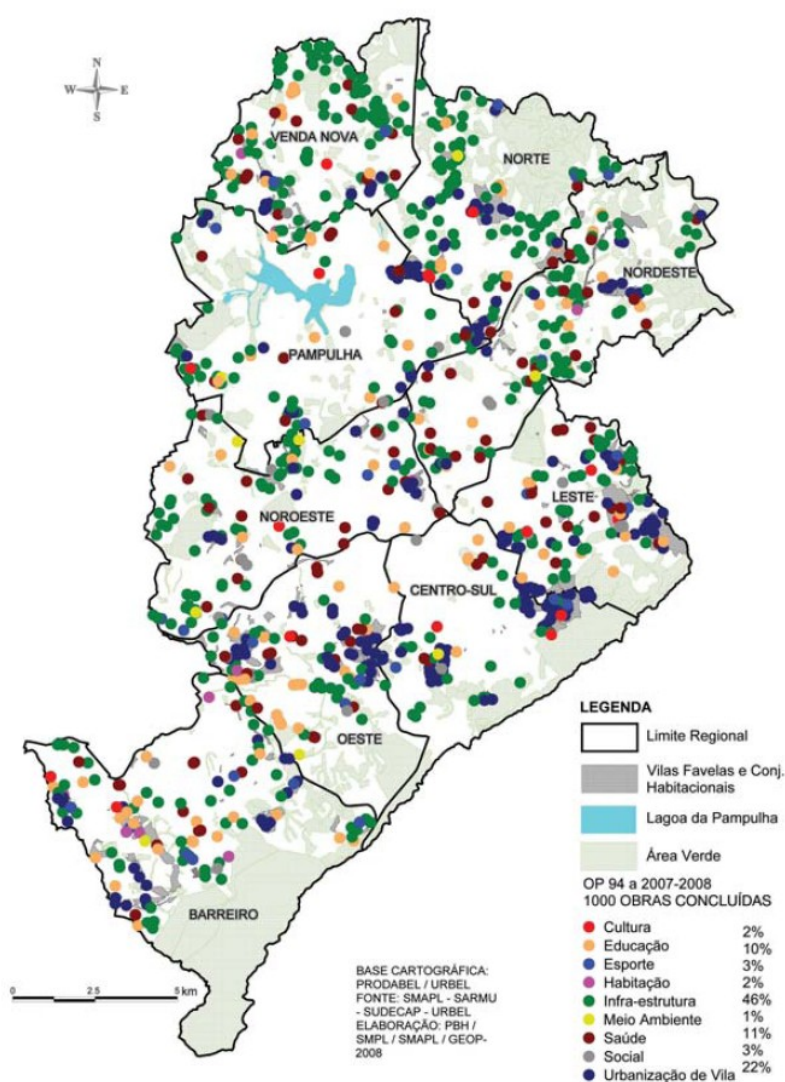


*Mapa 3: Obras do OP Regional por edição e por região administrativa de Belo Horizonte. Fonte: Plano de Empreendimentos do OP 2009/2010 (p.10)*

84. A partir de 2003/2004 incorporou-se as áreas prioritárias como um dos critérios para as obras do Orçamento Participativo Regional. Desde então, com exceção do OP 2007/2008, o número de empreendimentos aprovados em áreas prioritárias foi sempre superior a 50%; em 2007/2008, o percentual atingido foi de 46,94%.

Outro gráfico sobre qual deve ser dedicada atenção é o de obras do Orçamento Participativo Regional por temática *Mapa 4: “Obras concluídas por temática”*. Percebe-se que há prevalência de obras na categoria *Infraestrutura*, que representam 46% do total de obras realizadas, nas regiões de Venda Nova, Norte, Nordeste, Noroeste e Leste e na categoria *Urbanização de Vilas* nas regiões Oeste, Norte e em zonas-limite entre Leste e Centro-Sul.

## 1.000 obras concluídas no OP Regional de 1994 a 2007/2008 – por temática



*Mapa 4: Obras concluídas por temática. Fonte: Plano de Empreendimentos do OP 2009/2010 (p.10)*



Em relação à participação, nas 11 edições do Orçamento Participativo Regional realizadas desde 1994, foram registrados 344.899 participantes. As participações mais expressivas são OP 2001/2002, com 43.350 participantes, e no OP 2009/2010, com 40.967 participantes. Em 1994, quando se dá a primeira edição do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, é registrado o menor índice de participação: 15.216.

Apesar deste modelo de alta complexidade do OP Regional, a administração municipal não se ocupa da identificação dos participantes<sup>85</sup>, o que impede que conheçamos quem são as pessoas que fazem parte do OP Regional, quem são os delegados, seus vínculos com entidades de classe e interesses. No entanto, de acordo com informações de uma das técnicas da Gerência do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, estavam em estudo formas para permitir a identificação do perfil do participantes<sup>86</sup>.

<b>Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte</b>	<b>Número de Participantes</b>
1994	15216
1995	26823
1996	38508
1997	33695
1998	20678
1999/2000	22238
2001/2002	43350
2003/2004	30479
2005/2006	38302
2007/2008	34643
2009/2010	40967
<b>TOTAL</b>	<b>344899</b>

*Tabela 3: Histórico de participação no OP Regional de Belo Horizonte  
Fonte: SMAPL/GEOP, GERORP*

85. O número de participantes de cada edição do OP Regional é resultado da soma de todas as etapas: Assembleias Populares + Segunda Rodada + Caravanas de Prioridades + Fóruns Regionais. É um dado apenas numérico, ou seja, não indica quem são os participantes, mas, sim, quantos participantes fizeram parte de cada etapa do Orçamento Participativo por região administrativa. O resultado final é a soma dos participantes das nove Unidades de Planejamento.

86. Informação obtida em conversa informal na sede da Gerência de Orçamento Participativo de Belo Horizonte.

### Participação popular no OP Regional (De 1994 a 2009/2010)

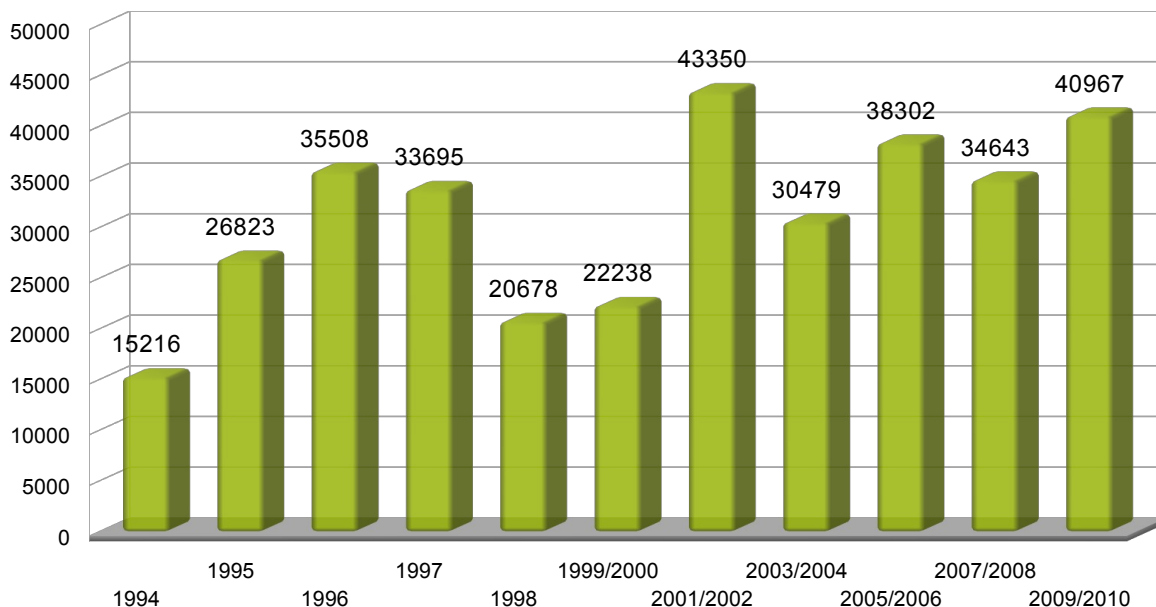


Gráfico 9: Histórico de participação no OP Regional de BH

#### 3.2.2. Orçamento Participativo Habitação

O Orçamento Participativo Habitacional (OPH) surge, em 1996, para reduzir o *déficit* habitacional no município e proporcionar um canal direto de reivindicação do movimento dos sem-casa junto à Prefeitura. As origens desse programa estão nas discussões do Fórum do Programa Habitacional de Autogestão, quando foram conquistados e distribuídos recursos equivalentes à 399 lotes urbanizados, e no Orçamento Participativo Regional de 1995, oportunidade em que foram conquistados recursos para 570 lotes urbanizados.

Contrariamente às demandas do OP Regional, as questões relacionadas ao OPH são de caráter individual e evidenciam, de acordo com a Prefeitura de Belo Horizonte, a necessidade de um fórum específico para as discussões e distribuições de benefícios habitacionais. As edições do OPH foram realizadas anualmente até 1998. A partir do ano seguinte, passaram a ser bianuais.

Até o ano de 2000, o OPH foi executado pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, URBEL. Após a reforma administrativa municipal, implantada em 2001, a gestão do programa passou à responsabilidade da Secretaria Municipal Adjunta de

## Habitação - SMAHAB.

Na primeira edição do OPH, em 1996, participaram 6.011 pessoas. A edição que obteve o maior número de participantes foi a de 2001/2002, quando foram registrados 13.257 presentes. Entre 2003 e 2006, houve apenas uma edição do OPH, na qual foi registrado o menor número de participantes, todos delegados do Orçamento Participativo Habitação, conforme tabela abaixo.

<b>Participação no OP Habitação 1996 a 2007/2008</b>			
<b>Edição OPH</b>	<b>Nº de Núcleos p/região</b>	<b>Nº de Associados</b>	<b>Nº de Presentes</b>
1996	141	28951	6011
1997	107	26503	3802
1998	138	29178	2854
1999/2000	91	15918	4945
2001/2002	179	32170	13257
2003/2006	165	13406	599*
2007/2008	172	13000	5173

*Tabela 4: \*Participação no OP Habitação. Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Habitação. O Fórum de 2003/2006 foi realizado apenas com a presença de delegados*

Os empreendimentos são destinados às famílias de baixa renda, que não conseguem acessar financiamentos e dependem de uma política de subsídios e suporte para atender as exigências legais e administrativas. Atualmente, o programa viabiliza-se com aporte de recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular, consolidação de parcerias e recursos externos.

Conforme definido pela Política Municipal de Habitação - PMH, podem participar do programa as famílias organizadas no movimento de luta por moradia, com renda familiar de no máximo cinco (5) salários mínimos; que morem em Belo Horizonte há mais de dois (2) anos; que não foram contempladas em outros programas de habitação e não têm casa. Atualmente, a Prefeitura de Belo Horizonte possui 172 núcleos de moradia cadastrados, que abrigam cerca de 13 mil famílias.

São os núcleos de moradia que indicam, por meio de assembleias, as famílias a serem contempladas com as unidades habitacionais conquistadas no OPH. Esta indicação é feita de acordo com os critérios e normas estabelecidas pelo próprio núcleo e

levam em consideração a participação ativa nas reuniões e a carência das famílias cadastradas, respeitando-se os critérios estabelecidos pela Política Municipal de Habitação.

Cada família que é contemplada no OPH paga pela moradia um valor de prestação subsidiado e sempre de acordo com a sua renda. Este pagamento é muito importante para que outras pessoas possam conquistar a sua moradia através do programa. As regras estão na Política de Financiamento e Subsídio da Prefeitura, documento elaborado pela administração municipal.

Até 2008 foram entregues 3.211 moradias, em 22 empreendimentos habitacionais distribuídos em várias regiões da cidade, de um universo total de 6.668 empreendimentos aprovados em assembleias do Orçamento Participativo Habitação, o que corresponde a uma taxa de conclusão de 48,15%. Estão em fase de entrega 497 obras e outras 1.537 encontram-se em andamento.

<b>Unidades Habitacionais Aprovadas no OPH 1996 a 2007/2008</b>	
<b>Número de unidades habitacionais</b>	<b>OPH</b>
Aprovadas em assembleias do OPH	6668
Concluídas até 2008	3211
Em fase de entrega	497
Em andamento	1537
A produzir	1423

*Tabela 5: Unidades habitacionais aprovadas no OPH 1996 a 2007/2008  
Dados atualizados até junho de 2009. Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Habitação*

Dos 3.211 entregues, 13 conjuntos, que representam um universo de 1.980 unidades habitacionais, foram edificados através da modalidade gestão pública. Os nove conjuntos construídos por autogestão totalizam 1.231 unidades habitacionais.

Das nove regionais de Belo Horizonte, apenas a regional Centro-Sul não foi beneficiada com empreendimentos (vide tabela 6 “*Conjuntos Habitacionais Produzidos pelo OPH*”). A regional do Barreiro detém o maior número de empreendimentos (1.110), representando 34,56% das unidades habitacionais concedidas pelo OPH. A seguir, aparece a regional Venda Nova, com 510 unidades concedidas, correspondendo a 15,88% do total de unidades.

<b>Conjuntos Habitacionais produzidos pelo OPH 1996 a 2007/2008</b>		
<b>Empreendimento</b>	<b>Regional</b>	<b>Nº de Unidades</b>
Urucuia		202
Vila Régia		80
Tirol	Barreiro	280
Vitória		48
CDI Jatobá		500
Fênix		67
Havaí	Oeste	36
Granja de Freitas II		544
Granja de Freitas III	Leste	146
Dom Silvério		71
Fernão Dias	Nordeste	144
Zilah Spósito I		7
Zilah Spósito II		16
Zilah Spósito III	Norte	16
São Tomaz I		16
Jaqueline		280
Diamante I		29
Deuslene	Venda Nova	50
Lagoa		239
Jardim Leblon		192
Serrano/Itatiaia	Pampulha	192
Via Expressa II	Noroeste	56
<b>Total de empreendimentos</b>		<b>Total U.H. 3.211</b>

*Tabela 6: Conjuntos habitacionais construídos pelo OPH. Dados atualizados até junho de 2009  
Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Habitação*

### **3.2.3. Orçamento Participativo Digital**

Definido pela administração municipal de Belo Horizonte como a terceira experiência participativa, a efetiva implementação do OP Digital de Belo Horizonte aconteceu em 2006 e pode ser entendida como uma resposta a dois desafios básicos:

“o primeiro diz respeito à possibilidade de definir recursos para obras de maior abrangência, cujos custos extrapolam aqueles tradicionalmente alocados por meio do OP Regional; o segundo é a incorporação de novos segmentos da população aos processos participativos, potencializando a adesão da classe média e da juventude às deliberações sobre OP”. (Azevedo e Gomes, 2009: 71)

Na avaliação do ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel (PT), a introdução do OP Digital coincide com a constatação de um certo esgotamento dos formatos tradicionais de participação, o que não implica “que o modelo tradicional do Orçamento Participativo chegou à falência, mas sim ao limite de sua capacidade de mobilização e inclusão de pessoas”. (Pimentel, 2010)<sup>87</sup>

“Difícilmente você mobiliza um jovem o chamando para uma reunião, para uma assembleia. Ele pode ir, mas para convencê-lo (a aderir) a uma participação mais qualificada você tem que ter um outro tipo de instrumento, um instrumento que chegue imediatamente perto dele, um instrumento que faça parte do universo dele, do seu dia a dia. Para a juventude, com certeza esse instrumento é a Internet. É não é para a juventude de classe média, é para a juventude de uma maneira geral” (Pimentel, 2010).

Para a gerente do Orçamento Participativo da Prefeitura de Belo Horizonte, Sônia Vasconcelos, a introdução do formato digital realmente buscou promover a expansão da participação popular, além de divulgar o OP para camadas da população - a classe média e a juventude<sup>88</sup> - que normalmente não se envolvem com o programa em seu formato presencial<sup>89</sup>, mas a responsável pelo programa ressalta que a adoção do Orçamento Participativo Digital impôs certos cuidados,<sup>90</sup>

“no sentido de se velar pelos acúmulos com a experiência conquistada nos anos de realização do OP Regional, não prejudicando nem a participação já consolidada de segmentos da sociedade e do movimento popular, nem a metodologia, critérios e diretrizes construídos até então - considerados eficientes e eficazes, sobretudo por contemplarem aspectos de planejamento urbano e social.” (Vasconcelos, 2010)<sup>91</sup>

---

87. As afirmações sobre o OP Digital atribuídas ao ex-prefeito de Belo Horizonte são trechos de entrevista concedida por Fernando Pimentel ao autor. Para mais informações, ver Anexo V desta pesquisa. Mais detalhes sobre a opinião do ex-prefeito de Belo Horizonte também estão disponíveis no endereço eletrônico: <http://www.youtube.com/watch?v=96qggk9KLbM>

88. A verificação empírica desta premissa é o objeto do capítulo IV.

89. Esta é uma constatação parte da premissa que o Orçamento Participativo Regional e o OPH destinam-se às camadas mais populares. Parece fazer sentido em razão do tipo de empreendimento realizado, no entanto, não pode ser comprovada empiricamente, pois como foi antecipado não há levantamento sobre o perfil do participante dos fóruns presenciais do OP.

90. As afirmações sobre o OP Digital atribuídas à gerente do Orçamento Participativo de Belo Horizonte são trechos de entrevista concedida por Sônia Vasconcelos ao autor. Para mais informações, ver Anexo V desta pesquisa.

91. Conteúdo resultante de entrevista concedida ao autor. Para mais informações, ver Anexo V desta pesquisa.

Fernando Pimentel acredita que a experiência acumulada com o Orçamento Participativo Regional foi exatamente o que permitiu à Prefeitura arriscar-se e implementar o OP Digital. O ex-prefeito não crê na concorrência entre os dois formatos (presencial e digital), no prejuízo à metodologia ou à participação no OP Regional. Ele defende que a expansão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e o aumento da utilização desses instrumentos em estratégias de governo eletrônico criaram uma nova perspectiva e acenaram para a possibilidade de um novo formato de participação, definido como democracia digital.

“É um modelo mais sofisticado de governança. (...) O que nós estamos querendo é começar um embrião de uma coisa que depois a gente poderia chamar de democracia digital.” (Pimentel, 2010)

A introdução de ferramentas *online* no Orçamento Participativo não é, no entanto, prerrogativa da Prefeitura de Belo Horizonte, ainda que as demais experiências – Contagem, Ipatinga e Recife – guardem diferenças em relação ao modelo adotado na capital mineira.

Desde 2001, a Prefeitura de Ipatinga passou a utilizar a Internet no Orçamento Participativo, mas não adotou uma versão específica do OP para a Internet. Ao modelo tradicional foi incorporada a possibilidade da interatividade *online*. A votação por meio da Internet é de caráter indicativo, uma vez que a definição ocorre nos momentos presenciais: assembleias regionais e congresso municipal do Orçamento Participativo. Qualquer morador da cidade pode realizar indicações via Internet, basta preencher um formulário *online* de cadastro. As indicações feitas por meio da Internet são reunidas àquelas propostas feitas de forma tradicional (levadas por escrito ao prédio da Prefeitura) e o conjunto é posto em discussão nas assembleias regionais. Antes disso, a equipe da Prefeitura avalia a viabilidade técnica e financeira das propostas para fornecer mais elementos para a tomada de decisão coletiva. Este é o mesmo modelo adotado, desde 2007, na cidade de Contagem, município da região metropolitana de Belo Horizonte.

A incorporação de ferramenta digital também se deu em Recife, capital de Pernambuco, a partir de 2007, quando da introdução de urna eletrônica, dedicada àqueles que não compareceram às plenárias regionais. As urnas eletrônicas são instaladas em locais estratégicos para que as pessoas possam votar em uma das obras mais bem colocadas nas plenárias regionais. A votação também pode ser realizada pela

Internet, no sítio da Prefeitura de Recife.

Nas experiências de Contagem e Ipatinga, como acontece em Belo Horizonte, as administrações municipais disponibilizam para a população locais de acesso público à Internet durante o período de realização do Orçamento Participativo Digital. Nos três casos, há, de acordo com informações explicitadas nos respectivos sítios na Internet das administrações municipais, monitores treinados para auxiliar os cidadãos não familiarizados com a tecnologia digital.

O OP Digital de Belo Horizonte tem um desenho institucional bem simples. A primeira etapa é a constituição de um grupo técnico, formado por representantes dos órgãos envolvidos na sua execução: Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento, Auditoria Geral do Município, Assessoria de Comunicação Social do Município, Empresa de Informática e Informação do Município - Prodabel, Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte - BHTrans e responsável<sup>92</sup> pela criação do sítio na Internet.

A fase seguinte é a obtenção da base de dados junto ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) de Minas Gerais com a listagem dos eleitores residentes em Belo Horizonte em situação regular com a Justiça Eleitoral. Esta base de dados é fundamental para garantir o processo de votação, já que o participante tem que informar o número do título de eleitor para assegurar o seu voto. Depois, dá-se a definição, pela Prefeitura, das obras que vão ser colocadas em votação<sup>93</sup>, a estruturação dos mecanismos de segurança para a votação *online*, com certificação da auditoria do município e a criação do aplicativo de votação.

Em seguida, estrutura-se o banco de dados, a partir da base eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral; inicia-se o trabalho de produção da interface visual (*vide Ilustração 3*) e da programação do sítio na Internet do OP Digital; realiza-se o mapeamento dos pontos públicos de votação na cidade, locais nos quais a população sem acesso à Internet pode utilizar para participar do OP Digital, e a capacitação dos monitores que vão trabalhar durante o período de votação nesses pontos públicos. A fase seguinte é a definição do plano de mobilização e a execução do plano de divulgação para informar a sociedade sobre o período de votação e as obras a serem votadas.

---

92. No caso do OP Digital 2008, a criação do sítio ficou à cargo de uma empresa terceirizada, uma agência (Nitrato). Além disso, houve a contratação do serviço de telefonia (Embratel).

93. Em 2006, as 36 obras colocadas em votação no Orçamento Participativo Digital são oriundas da COMFORÇA, comissão que acompanha e fiscaliza a realização dos empreendimentos aprovados no OP. Em 2008, a origem dos empreendimentos, o número e a natureza das obras foram distintas da experiência de 2006. A origem dos empreendimentos foi Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte (VIURBS), pois o objetivo da administração municipal foi o de melhorar o sistema de vias da cidade. Em 2008, foram colocadas cinco obras em votação.



Cumpridas essas etapas, dá-se a abertura oficial da votação. Durante este período, reuniões de avaliação são realizadas pelo grupo técnico até o fechamento oficial da votação. Ao final do período de votação, divulga-se o resultado e inclui-se o empreendimento eleito no Plano Municipal de Prioridades Orçamentárias (ver *Ilustração 3: Fluxograma da definição e execução do OP Digital*).



*Ilustração 2: Fluxograma básico de execução do OP Digital. Nos anexos estão listados os pontos públicos de votação de Belo Horizonte.*

Durante o período de votação, todos os internautas, mesmo aqueles que não são votantes, ou seja, não estão domiciliados em Belo Horizonte ou estão em situação irregular no Tribunal Regional Eleitoral, têm à sua disposição outros mecanismos de interação: o “Bate Papo OP Digital”. Trata-se de videoconferências *online* ou depoimentos gravados e *postados* no sítio na Internet do OP Digital através dos quais representantes da Prefeitura esclarecem dúvidas e abordam temas relacionados às obras e ao Orçamento Participativo Digital. Essas oportunidades são agendas e previamente informadas no próprio sítio na Internet do OP Digital.



Ilustração 3: Interface visual do sítio na Internet do OP Digital 2008

Em 2008, além do “Bate Papo OP Digital”, outras funcionalidades interativas foram adicionadas ao sítio na Internet do Orçamento Participativo Digital. Foi disponibilizada a possibilidade de o internauta, independentemente de ser votante ou não, publicar mensagens com a manifestação de opiniões (Opinião do Cidadão), a exemplo do que acontece em blogs e outros sítios, conforme constata-se na Ilustração 4. Através de um formulário de envio, no qual são apresentadas informações básicas, o próprio internauta direcionava o comentário para a obra pretendida. De acordo com informações da Gerência do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, o sítio na Internet do OP 2008 foi produzido disponibilizando maior espaço para as informações das obras, o impacto da

obra na cidade, garantindo espaço para discussão, esclarecimentos entre outros.

Para publicar as mensagens dos internautas, foi designado, pela Gerência do Orçamento Participativo Digital, um técnico que exerceu o papel de moderador. As opiniões deixadas pelos cidadãos que não diziam respeito a obra e sim a outras questões não foram publicadas. Também não foram publicadas opiniões que utilizavam palavrões ou ofensas a outros cidadãos.



*Ilustração 4: Instrumentos de participação e debate disponibilizados pelo sitio do OP Digital 2008*

Ao todo, foram postadas 1.220 mensagens<sup>94</sup>, muitas enviadas pelo mesmo internauta. A obra 5, a vencedora, recebeu a maior parte dos comentários e das mensagens. Do total de mensagens, 44,59% destinaram-se à obra da Praça São Vicente com Anel Rodoviário, empreendimento que venceu o OP Digital 2008.

94. A título de esclarecimento, o número de mensagens postadas corresponde a 0,98% dos votos computados no OP Digital 2008.

<b>Obra</b>	<b>Número de mensagens</b>	<b>Período de postagem</b>
Obra 1: Av. José Cândido da Silveira/Av. dos Andradas	101	Primeira postagem (12/11/2008 01:27:51); última postagem (08/12/2008 01:56:32)
Obra 2: Av. Dom Pedro I com Avenida Portugal	198	Primeira postagem (12/11/2008 10:22:43); última postagem (08/12/2008 07:07:05)
Obra 3: Av. Tereza Cristina com Anel Rodoviário	64	Primeira postagem (13/11/2008 09:58:19); última postagem (08/12/2008 04:06:25)
Obra 4: Portal Sul/Belvedere	313	Primeira postagem (12/11/2008 11:34:24); última postagem (07/12/2008 11:38:43)
Obra 5: Praça São Vicente com Anel Rodoviário	544	Primeira postagem (12/11/2008 10:49:28); última postagem (08/12/2008 07:02:51)
<b>TOTAL</b>	<b>1220</b>	

*Tabela 7: Número de mensagens publicadas no sítio do OP Digital 2008*

Do OP Digital 2006 participaram 172.938 indivíduos de um universo 1.743.547 eleitores registrados no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais dentro. Ou seja, a participação chegou ao patamar de 10,17% do eleitorado. Foram colocadas em votação, durante 30 dias, 36 obras, quatro por regional, de acordo com listagem de empreendimentos pré-estabelecidos pela COMFORÇA, comissão que acompanha e fiscaliza a execução dos empreendimentos do Orçamento Participativo. As obras e o resultado da votação são apresentados *Tabela 8: Resultados do OP Digital de Belo Horizonte, em 2006.*

Em 2006, o modelo institucional do OP Digital disponibilizou 36 empreendimentos, sendo quatro deles por região administrativa de Belo Horizonte. Cada eleitor pôde votar em uma obra por regional, o que resultou em 503.266 manifestações de preferência. A votação foi exclusivamente pela Internet. As nove obras mais votadas, uma por Regional, foram executadas pela Prefeitura e, ao todo, foram investidos R\$ 20,02 milhões (*com exceção da obra de implantação do Parque Ecológico do Brejinho, ainda em processo de execução de acordo com o sítio da Prefeitura de Belo Horizonte*).

<b>Região Administrativa</b>	<b>Obras colocadas em votação</b>	<b>Obras escolhidas (+ votadas)<sup>95</sup></b>
Barreiro	Complexo Esportivo do Vale Jatobá Biblioteca Pública Barreiro Revitalização da Av. Olinto Meireles Revitalização do Centro Comercial do Barreiro	Complexo Esportivo Vale do Jatobá, sendo investidos cerca de R\$ 2,7 milhões
Centro-Sul	Reforma da Praça Raul Soares e áreas adjacentes Cobertura de trecho do Ribeirão Arrudas Reforma da Policlínica Centro-Sul Construção de Praça de Esportes Radicais	Revitalização da Praça Raul Soares, com investimentos na recuperação do espaço de R\$ 2,6 milhões
Leste	Reforma do PAM Sagrada Família Implantação do subtrecho Via 740 Centro de Referência do Programa BH Cidadania Construção do Centro Cultural da Região Leste	Reforma do PAM Sagrada Família, com investimentos de R\$ 3,8 milhões
Nordeste	Ligação das regionais Norte e Nordeste Urbanização da Rua Beira Linha Revitalização da Av. Bernardo Vasconcelos Revitalização da Av. José Cândido da Silveira	Ligação das regionais Norte e Nordeste, com investimento da rodem de R\$ 2,5 milhões
Noroeste	Revitalização do entrocamento Pedro II/Carlos Luz Construção de Albergue Construção de Passarela no Bairro Califórnia Revitalização da Av. Abílio Machado	Reforma do Centro de Referência Estadual do Migrante, com a aplicação de R\$ 1,48 milhão
Norte	Construção do Espaço Cultural Multiuso na Via 240 Alças de acesso ao viaduto da Av. Cristiano Machado Construção de Espaço BH Cidadania Requalificação da Av. Waldomiro Lobo	Construção do Espaço Cultural Multiuso na Via 240, com investimentos de R\$ 2,58 milhões
Oeste	Centro de Especialidades Médicas Implantação do Espaço BH Cidadania Cabana Construção de Passagem sob o Anel Rodoviário Revitalização da AV Barão Homem de Melo	Reforma e Ampliação do Centro de Especialidades Médicas (PAM Campos Sales), com investimento de R\$ 3,56 milhões
Pampulha	Implantação do Parque Ecológico do Brejinho Urbanização da Av. Francisco Negrão de Lima Tratamento Urbanístico da confluência de córregos Iluminação funcional e cênica da Orla da Lagoa da Pampulha	Implantação do Parque Ecológico do Brejinho, em andamento
Venda Nova	Construção do Parque Ecológico Telê Santana Urbanização da Av. Central Biblioteca Pública e Centro de Memória Revitalização do Centro Comercial de Venda Nova	Implantação do Parque Telê Santana, com aplicação de R\$ 800 mil

*Tabela 8: Resultados do OP Digital de Belo Horizonte, em 2006*

95. Situação das obras do OP Digital 2006: [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17438&lang=pt\\_BR&pg=6983&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17438&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0&). Acesso no dia 03 de agosto de 2011.

Nove empreendimentos, portanto, um por região administrativa foram escolhidos para serem executados no Orçamento Participativo Digital 2006. Depois do resultado final, a sociedade pôde acompanhar a execução das obras escolhidas através do sítio eletrônico na Internet do OP Digital 2006 e também pelo Portal da Prefeitura<sup>96</sup>. Este recurso garante a transparência na execução do projeto, permitindo que a sociedade acompanhe as etapas de execução das obras escolhidas. A Ilustração 5 traz a tela do sítio do OP Digital 2006 com acompanhamento das obras.



Ilustração 5: Acompanhamento das obras pelo sítio do OP Digital 2006

Na segunda edição do OP Digital<sup>97</sup>, em 2008, registrou-se 124.320 votos, sendo 11.483 por telefone (0800 723 2201), inovação que foi introduzida nesta edição, e os outros 112.837 via Internet. Em 2008, o número de eleitores era de 1.772.234 registrados no TRE/MG. Os 124.320 votos registrados no OP Digital 2008 representaram 7,10% do universo de possíveis eleitores – houve uma queda, em termos percentuais em relação à primeira edição do Orçamento Participativo Digital 2006.

96. Os endereços são, respectivamente, <http://opdigital.pbh.gov.br/> e [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicaurbanas&tax=16919&lang=pt\\_br&pg=5562&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicaurbanas&tax=16919&lang=pt_br&pg=5562&taxp=0&)

97. Para mais detalhes sobre as etapas do Orçamento Participativo Digital, edição de 2008, consultar Anexo II deste capítulo à página 33.



Ilustração 6: Anúncio do resultado final do OP Digital 2008

Na edição de 2008, a Prefeitura optou por colocar em discussão o tema “obras viárias” e utilizou os estudos já realizados pelo Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte (VIURBS) ao contrário dos empreendimentos apresentados pelo COMFORÇA. A partir deste estudo e considerando o recurso disponível para o OP Digital, a Prefeitura selecionou, a critério da administração municipal, cinco obras de grande importância para a cidade e colocou em votação. O período de votação foi de 12/11 a 8/12/2008. A ilustração a seguir traz a localização de cada uma das cinco obras. Esta imagem foi extraída do sítio institucional do Orçamento Participativo Digital 2008.





Ilustração 7: Localização das cinco obras do OP Digital 2008

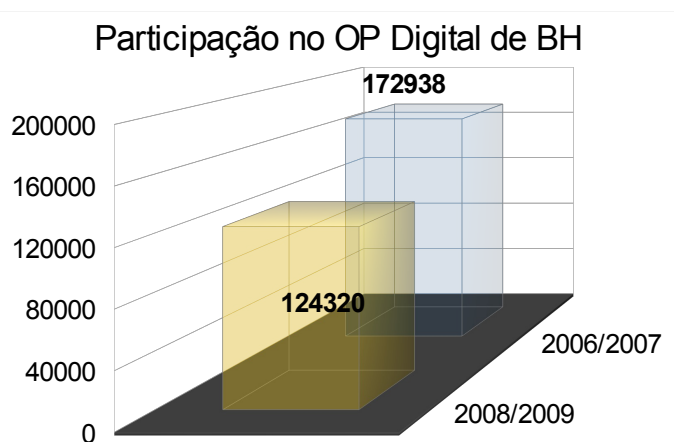
Apenas a obra mais votada entre as cinco foi executada pela administração municipal: o empreendimento localizado na Praça São Vicente com Anel Rodoviário, com 48.739 votos (39,20% do total dos votos). Para esta obra, foram destinados investimentos da ordem de R\$ 32 milhões (recurso 37,4% superior ao valor total destinado ao OP Digital de 2006).

Obras	Localização	Investimento estimado
Av. José Cândido da Silveira/Av. dos Andradas	Regional Leste	R\$ 32 milhões
Av. Dom Pedro I com Avenida Portugal	Regional Venda Nova	R\$ 46 milhões
Av. Tereza Cristina com Anel Rodoviário	Regional Oeste	R\$ 42 milhões
Portal Sul/Belvedere	Regional Centro-Sul	R\$ 32 milhões
Praça São Vicente com Anel Rodoviário	Regional Noroeste	R\$ 32 milhões

Tabela 9: Obras do OP Digital 2008

As alterações<sup>98</sup> realizadas pela Prefeitura de Belo Horizonte no formato institucional do OP Digital para a edição de 2008, ainda que objetivassem, de acordo com informações de técnicos e setores da administração municipal, o aumento da participação, não surtiram efeito. Outra questão que merece ser registrada é que apesar dos aperfeiçoamentos realizados no sítio do OP Digital para a edição de 2008, foi excluída a possibilidade de acompanhamento da obra, como havia sido viabilizado na edição de 2006. Esta alteração é extremamente negativa.

A introdução do voto gratuito por telefone, a elevação no valor final a ser investido (recurso 37,4% superior ao valor total destinado ao OP Digital de 2006), a alteração no perfil das obras (a busca de empreendimentos que resultassem em melhorias no sistema viário da capital mineira, beneficiando mais pessoas) e a disponibilização de mais informações e de elementos de interatividade no sítio do OP Digital 2008 não resultaram em aumento da participação quando comparamos os resultados da participação em relação à edição do OP Digital 2006. Ao contrário, houve uma redução do número de participantes, com uma queda de 48.618 votos (ou 28,11%), em relação à 2006, conforme mostra o *Gráfico 2*.



*Gráfico 10: Comparação entre a votação em 2006 e em 2008*

Este resultado, ou seja, a queda no número de participantes é inquietante. Com a manutenção do universo de eleitores estável, como explicar uma redução significativa na taxa de participação no OP Digital de 2008 em relação à edição de 2006? A inquietação

---

98. De acordo com a gerente do Orçamento Participativo, Sônia Vasconcelos, “as alterações introduzidas no modelo do sítio do OP Digital em 2008 foram feitas para aprimorar a participação da população. A área técnica considerou aspectos relevantes como interatividade bilateral e multilateral, usabilidade e provisão de informação”(Trecho da entrevista concedida pela gerente do OP de Belo Horizonte).

torna-se ainda mais intrigante diante da constatação da adoção de novos instrumentos de interatividade para assegurar maior “diálogo” com a população. Ao que parece, a natureza dos empreendimentos – em 2008, é abandonado o modelo de obras por regional e adota-se uma grande obra viária – parece estar associada à queda da taxa de participação.

No entanto, a análise deste tema – a queda da taxa de participação - será adiada para o Capítulo IV, quando serão analisados os dados empíricos relacionados s taxas de participação no Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. Neste capítulo, o debate, que será apresentado imediatamente a seguir, destina-se à analisar as características dos formatos institucionais do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, avaliando, na perspectiva conceitual, o que a adoção do OP Digital pode representar para o aprimoramento das relações entre Estado e sociedade.

### **3.3. Análise do modelo do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**

O Orçamento Participativo Digital (OPD) pode ser interpretado como resultado de um conjunto de respostas a indagações que, combinadas, culminaram na implementação da iniciativa em Belo Horizonte. De um lado, o horizonte da desburocratização dos processos de gestão pública, apontado no Capítulo II, através da incorporação de ferramentas *online* em busca de uma governança eletrônica participativa; do outro, a necessidade ou o desejo de favorecer a incorporação de segmentos da sociedade até então não-contemplados pelos processos formais de participação no formato do OP através da adoção de mecanismos para incrementar os processos de participação da sociedade na gestão pública, conforme discutido no Capítulo I.

Temos ainda a determinação do poder público municipal de apostar em estratégias de participação, conforme discutido neste Capítulo III, e que neste caso específico, além de estar associada a estratégias digitais - experiência acumulada com os processos participativos tradicionais -, também busca lidar com certo descrédito em relação aos mecanismos de representação formais.

Todos esses fatores corroboraram para a emergência, em Belo Horizonte, em 2006, do Orçamento Participativo Digital. As razões podem ser sintetizados da seguinte ordem:

- A vontade/disposição do poder público investir em processos *online* de governança eletrônica em busca de novas formas de participação;

- O desejo de atrair novos segmentos da sociedade sobretudo aqueles que usualmente não partilhavam dos processos tradicionais de mobilização, notadamente a classe média e a juventude;
- O acúmulo de experiência com o OP - Regional e da Habitação -, o que assegurou à capital mineira a oportunidade e as condições para implementar novos formatos de participação;
- A constatação de certo descrédito em relação aos formatos tradicionais de participação/representação;
- O objetivo de envolver a população na definição de empreendimentos mais complexos com orçamentos superiores aos destinados às obras do Orçamento Participativo Regional (ou Distrital);
- A expansão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) no país e o desejo de investir em processos de governança eletrônica.

Eleonora Schettini, Giovanni Allegretti e Marisa Matias (2007) dedicaram-se à identificação<sup>99</sup> dos elementos que caracterizam a experiência do OP Digital de Belo Horizonte. Para esses três autores,

“no OP Digital a escolha das prioridades é feita individualmente, sem interação, e sem a possibilidade de que essa interação venha a alterar as preferências individuais, menos ainda que se possam construir preferências coletivas no decorrer do processo. A decisão confunde-se, assim, com o voto inerente a qualquer processo eleitoral. Esta última é, aliás, uma outra dimensão que importa problematizar. Os atores da sociedade civil que se encontravam mais organizados puderam despender recursos para a realização de campanhas com o intuito de apelar ao voto nas suas escolhas. Se por um lado, o processo assim desenhado contribuiu fortemente para mobilizar a sociedade civil organizada, por outro, criou capacidades de intervenção muito desiguais, em função dos recursos disponíveis.” (Schettini, Allegretti e Matias, 2007: 15 e 16)

A crítica elaborada por Schettini, Allegretti e Matias é importante e recupera questões analisadas nos capítulos anteriores. Os autores mostram-se preocupados com a questão da *digital divide* (Norris, 2001; DiMaggio e Hargittai, 2001) ao explicitar que o processo do OP Digital criou, apesar de contribuir para a mobilização da sociedade, criou

---

99. As Tecnologias de Informação e Comunicação na gramática dos Orçamentos Participativos: tensões e desafios de uma abordagem essencialmente subordinada (2007)

“capacidades de intervenção muito desiguais, em função dos recursos disponíveis.” (Schettini, Allegretti e Matias, 2007). A abordagem dos pesquisadores traz consigo a ampliação do conceito de *acesso* (DiMaggio e Hargittai, 2001) e problematiza o uso da Internet dentro de um contexto mais amplo, o que é importante para que consigamos nos aproximar dos impactos provocados pela introdução das novas tecnologias de informação e comunicação em processos de participação política. A questão da inclusão/exclusão digital é, como discutido no Capítulo II, uma realidade a ser enfrentada.

No entanto, há aspectos relacionados ao OP Digital, ou melhor, ao formato de OP implementado pela Prefeitura de Belo Horizonte que são importantes no processo mais amplo de incremento da participação da sociedade civil em fóruns de decisão sobre assuntos de natureza pública. Em primeiro lugar, como na Internet, analisemos a crítica de que no OP Digital, contrariamente ao que acontece no OP Regional, “a escolha das prioridades é feita individualmente, sem interação, e sem a possibilidade de que essa interação venha a alterar as preferências individuais, menos ainda, que se possam construir preferências coletivas no decorrer do processo”, há aspectos a serem analisados.

O internauta-participante, que acessa o sítio na Internet do OP Digital, que vota, emite opiniões e posta comentários, não está *sozinho*. Ele integra uma rede virtual na qual as oportunidades de interação existem e são diversificadas. Se assim não fosse, não teria, por exemplo, ocorrido uma “virada” no resultado do OP Digital 2008 – durante boa parte do processo de votação a obra Portal Sul/Belvedere liderou o processo, permanecendo à frente das demais obras. Mas ao final do processo, houve uma mudança no quadro de preferência, o que implicou na escolha no empreendimento da Praça São Vicente com Anel Rodoviário.

A hierarquia descentralizada da Internet e a possibilidade de transformar qualquer internauta em emissor de conteúdo (Maia, 2002) não deixa de ser um incentivo ao debate e à participação direta em processos participativos - ainda, que seja verdade, que na versão presencial a intensidade da participação é seguramente maior do que na versão digital – que admitem que a interação entre os participantes se dê de forma a-temporal e não-simultânea.

Quando se dá o acesso ao sítio na Internet do OP Digital - da própria residência ou dos locais de trabalho ou mesmo de espaços de acesso pago -, o participante, por

exemplo, pode aproveitar para discutir, simultaneamente, o assunto em debate no OP Digital com familiares e amigos ou com outros internautas. Obviamente, não há garantias de que este tenha sido o comportamento dos participantes, mas é preciso ressaltar que esta é uma possibilidade de interação e, sim, poderá vir a influenciar ou mesmo modificar preferências. Por isso, não parece adequado afirmar que “a escolha das prioridades é feita individualmente, sem interação”.

Conforme destaca Ricardo Fabrino Mendonça (2009), ao apropriar-se do conceito de contratos comunicativos proposto por Patrick Charaudeau (2006), diferentes âmbitos de interação possuem regras, funções e impactos distintos. A interação, base da própria experiência na Internet, se dá em fóruns de natureza *online*, mas de forma diferente daquela percebida em relações baseadas nas relações presenciais. O que não quer dizer que não há interação. De acordo com Gomes (2011),

“o cidadão que usa intensamente tecnologias de conexão digital pode estar em um estado de *latência* no que tange à participação e ao engajamento. Ainda não quer participar ou não quer participar sempre e tanto. Mas pode estar usando iniciativas do primeiro tipo (para se informar), consumindo informação política, acompanhando iniciativas de *accountability* e transparência, formando uma opinião por canais públicos e privados, enquanto faz as outras trezentas coisas que lhe interessam tanto ou mais do que a vida pública.” (Gomes, 2011: 40)

Outra reflexão a ser realizada é aquela que não vê, nos fóruns virtuais, como o OP Digital, a “possibilidade de que essa interação venha a alterar as preferências individuais, menos ainda, que se possam construir preferências coletivas no decorrer do processo”. Não podemos nos esquecer que a experiência, como indica Rafael Sampaio (2010), do OP Digital “levou diversos cidadãos a se mobilizarem e a discutirem a respeito das obras, do processo participativo, de políticas públicas e da política de forma geral” (Sampaio, 2010: 174).

Ao discutirem as alternativas e as opções de voto, os cidadãos se mobilizaram em torno de determinados interesses, ficando “expostos” e abertos ao debate, o que sugere a possibilidade de alterações de preferências individuais ou mesmo a construção de preferências coletivas. Não há garantias de que de fato tais alterações aconteçam, mas não se pode afirmar que os fóruns digitais não são capazes de suscitar movimentos em

direção à mobilização, seja de natureza virtual ou presencial. Prova disso é a alusão dos próprios autores de que

“atores da sociedade civil que se encontravam mais organizados puderam despende recursos para a realização de campanhas com o intuito de apelar ao voto nas suas escolhas.” (Schettini, Allegretti e Matias, 2007: 15-16).

O processo de mobilização, ainda que marcado por desigualdades de natureza socioeconômica, pode ultrapassar a esfera digital, alcançando outros fóruns e espaços de participação. Não há, portanto, razão para perceber o OP Digital como um processo estanque, e sim como parte de um sistema deliberativo (Hendrix, 2006), que integra e alimenta diversos canais e fóruns de participação.

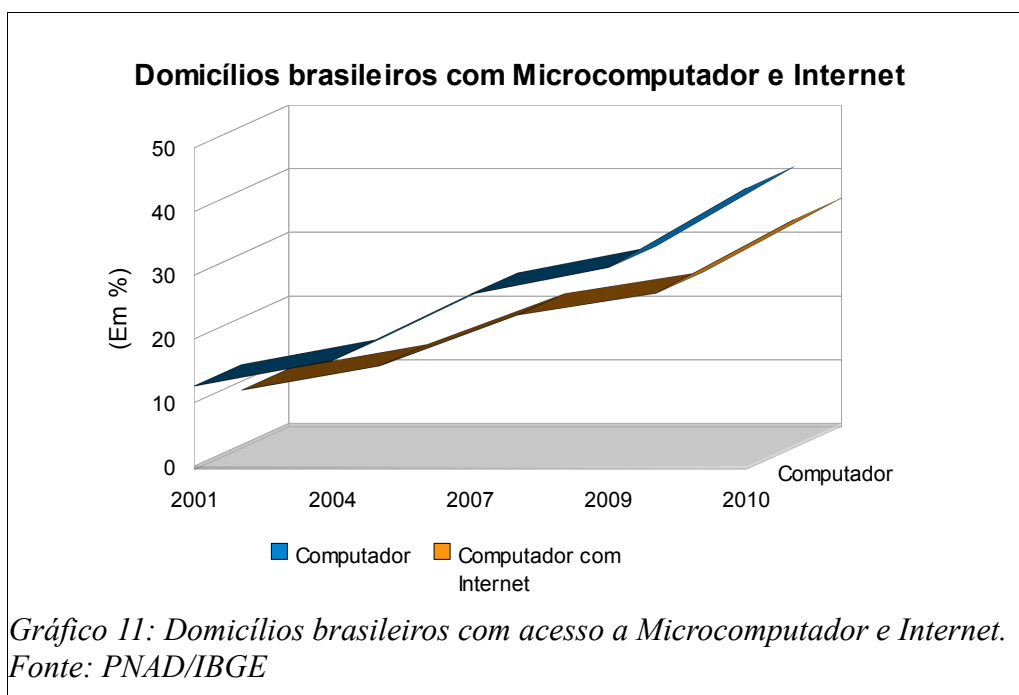
Schettini, Allegretti e Matias (2007) chamam atenção ainda para o fato de o OP Digital ser mais orientado para o alargamento da participação e a captação de novos setores da população, mas destacam que este novo formato institucional não cumpre uma das características principais de muitos processos de Orçamento Participativo, ou seja, a inversão de prioridades. Em relação a tais observações, os autores parecem ter razão. De fato, segundo a Prefeitura de Belo Horizonte, conforme atesta a gerente do Orçamento Participativo, Sônia Vasconcelos, o objetivo perseguido pela administração municipal foi o de ampliar a participação por meio da inclusão de novos atores, sobretudo de jovens e da classe média.

E, de fato, em razão dos baixos custos de participação, a tendência é de que fóruns *online*, como o OP Digital, elevem o espectro de participantes (em 2006, o OP Digital registrou a participação de 172.938 eleitores; em 2008, foram 124.320). Exigências, como a disponibilidade de tempo para participar de reuniões, encontros e assembleias presenciais; a obrigatoriedade de realizar deslocamentos para participar de fóruns face-a-face, enfrentando o desgaste proporcionado pelo trânsito; e o desembolso de recursos para financiar o transporte, coletivo ou particular, entre outros acabam por se traduzirem em fatores limitadores da participação em fóruns presenciais. Exigências, como as associadas à experiência do OP Regional, tendem a limitar “o tamanho da participação”<sup>100</sup>. Lembremos, ainda, que um dos méritos do OP Digital está localizado nas possibilidades que este novo fórum inaugura e que também temos pela frente

---

100. Avaliação do ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, proferida durante entrevista cedida ao autor da pesquisa, no dia 18 de agosto de 2010.

discrepantes realidades em relação ao acesso à Internet Belo Horizonte, no entanto, como apregoa Gomes (2011), a mera disponibilidade de ferramentas digitais e de conectividade não asseguram a participação. A Prefeitura de Belo Horizonte precisou e precisará enfrentar a questão do acesso à Internet (Gráfico 12), lembrando que, de acordo com a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)*, apenas 35% dos domicílios brasileiros têm computador e 27% contam com acesso à Internet<sup>101</sup>, caso esteja mesmo disposta a fazer do OP Digital uma experiência inovadora no campo da governança pública.



Esta questão foi enfrentada por meio do *Programa BH Digital*<sup>102</sup>, que contempla ações que possibilitem a inclusão social dos cidadãos ainda excluídos digitalmente do acesso restrito à Internet. Criado em 2005, o programa busca parcerias, as quais têm colaborado na ampliação do número de centros públicos de inclusão digital que atendam diretamente a população.

101. Não foi possível encontrar dados específicos sobre Belo Horizonte nesta pesquisa, mas a capital mineira integra a região Sudeste, que apresenta os maiores percentuais de acessibilidade ao computador e à Internet do Brasil - 43,7% das residências têm microcomputador e 35,4% têm microcomputador com acesso à Internet. Mas não se pode negar que o patamar de domicílios sem acesso à rede mundial de computadores ainda é expressivo: no Sudeste, da ordem de 65%.

102. Mais informações sobre o Programa BH Digital no Anexo desta pesquisa.



Dentre as ações do Programa, destaca-se a instalação de espaços públicos e gratuitos de inclusão digital, os chamados Telecentros<sup>103</sup>. Em Belo Horizonte, existem atualmente 186 telecentros, cada um com cerca de 10 a 20 microcomputadores conectados à Internet e com banda larga de acordo informações disponibilizadas pela Prefeitura. Esses espaços oferecem cursos profissionalizantes de informática básica, oficinas especiais e acesso à Internet, sendo disponibilizados durante a realização do OP Digital. Além disso, em entrevista, a gerente do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, Sônia Vasconcelos, informou que todos os equipamentos públicos para acesso da população são disponibilizados durante o período de votação do OP Digital. De acordo com ela, as

“duzentas (200) escolas da rede municipal de educação que possuem Internet, laboratórios de informática, com os Telecentros e Pontos de Inclusão Digital espalhados por toda a cidade em parceria com as comunidades e Prodabel, foram utilizados para potencializar o acesso durante a realização do OP digital. Utilizamos também a carreta de inclusão Digital da Prodabel que ficou na Praça Sete e na Feira de Artesanato. Na edição de 2006, foram disponibilizados 250 pontos públicos de votação gratuitos para a população; em 2008, 270”(Vasconcelos, 2010)<sup>104</sup>.

Quanto à questão da inversão das prioridades, de fato, esta é uma característica que foge ao formato do OP Digital. No entanto, é preciso destacar que o OP Digital não foi pensado para ser o Orçamento Participativo Regional na Internet. Se assim fosse, como destacou em entrevista o ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, “não daria certo”. Para Pimentel, o OP Digital foi concebido para se tornar uma estratégia de participação, complementar e integrada, da qual fazem parte o OP Regional e o OP da Habitação,

“Tentamos criar uma outra lógica, uma lógica própria para ele (OP Digital) que não tivesse a mesma lógica do OP Tradicional. Então, como é que você cria uma outra lógica? O que nós pensamos? Nós pensamos assim: - na verdade, a ideia seria envolver toda a

---

103. Relação dos Telecentros nos anexos da dissertação.

104. Não foi possível mensurar o impacto desses pontos públicos de acesso à Internet no resultado da participação do OP digital 2006 e 2008. Foi solicitado à Gerência do OP a informação sobre o número de votos originários dos pontos públicos de acesso à Internet, mas a unidade, responsável pela gestão do OP em Belo Horizonte, alegou não possuir este dado. O autor foi informado que, talvez, a Prodabel, empresa de gestão dos recursos de natureza tecnológica da administração municipal, pudesse ter este registro. O autor solicitou as informações por intermédio da Gerência do OP, mas não obteve sucesso.

cidade na discussão de uma grande obra. Seria proposta uma lista das principais obras estruturantes da cidade e entre essas daria-se a escolha.”(Fernando Pimentel, 2010)<sup>105</sup>

Parece carregar sentido a proposta do OP Digital diante à constatação da pouca disposição das pessoas, de nossa época, se envolverem em processos intensos e permanentes de participação (Gomes, 2011). É verdade que a vida política privada *online* das pessoas inclui mais ação do que participação política (Gomes, 2011), mas não se pode negar que o Orçamento Participativo Digital potencializa a capacidade de decisão dos cidadãos; interliga os processos de discussão e ação; fortalece os direitos de participação; e articula a democracia representativa com um fórum que ostenta nítida inspiração na Teoria Democrática Participativa<sup>106</sup>, pois o OP digital leva a ideia de participação para além do voto eleitoral periódico (Pereira, 2008), ainda que o processo decisório, de fato, ocupe a centralidade. Ou seja, o OP Digital é um canal potencial e, como tal, é capaz de

“criar meios de participação, oferecer oportunidades para que estes meios possam ser usados e esperar que características incluídas nas oportunidades (constrangimentos ou recompensas) seja suficientes para motivar a participação” (Gomes, 2011: 41)

O princípio da participação aberta aos cidadãos (Santos, 2002) está na base do Orçamento Participativo Digital. Amplia-se os limites da democracia representativa pela incorporação direta dos cidadãos aos processos de tomada de decisão. Também não há, no ambiente *online*, delegados ou representantes. Cada indivíduo que acessa o portal do OP Digital é interlocutor dos próprios interesses e demandas. A participação é entendida com uma inovação na modalidade da democracia direta, “ou seja, como participação cidadã ou de indivíduos comuns” (Houtzager, Lavallo e Acharya, 2005: 260).

Contrariamente, alçados à condição de representantes, convertidos em delegados e conselheiros, os cidadãos se deparam com o risco da cooptação, da incorporação à dinâmica da burocracia estatal ou mesmo de enxergar e atuar nesses fóruns como legitimadores dos interesses do Estado. Nesses casos, os já tênues limites de atuação e função estabelecidos entre o poder instituído e a sociedade civil tendem ao esvaziamento, ao empobrecimento até mesmo do debate e, além disso, ao desvirtuamento de papeis

---

105. Trecho extraído da entrevista concedida pelo ex-prefeito de Belo Horizonte ao autor em 18 de agosto de 2010.

106. Enquanto o OP Regional e da Habitação apropriam-se de elementos da Democracia Deliberativa.

dos atores envolvidos<sup>107</sup>.

Outro aspecto que merece atenção é a origem dos participantes do Orçamento Participativo. Se no OP Regional há fortes indicativos de possíveis vínculos entre os atores políticos e as práticas associativas<sup>108</sup>, como partidos políticos, sindicatos, movimentos etc, e a participação, tomando-se como

“ponto de partida a ideia de que as organizações civis têm diferentes capacidades de ação e, portanto, de alcançar e aproveitar oportunidades criadas pelas novas instituições de participação” (Houtzager, Lavalle e Acharya, 2005: 260),

no OP Digital, diferentemente, a natureza dos participantes pode, pelas características da própria Internet, tender à diversificação e ao não-necessário vínculo com entidades organizadas da sociedade civil. Em tese, a origem associativa dos participantes tende ao favorecimento do encaminhamento e da qualidade do debate, na medida em que os representantes, habituados aos processos de participação política, levariam para as assembleias a bagagem e a experiência necessárias aos processos participativos. Apoiados na realidade concreta, os cidadãos são capazes de apontar objetivamente os projetos que melhor atendem as demandas, carências e mazelas de uma determinada comunidade.

Além disso, é esperado que os representantes da sociedade civil compartilhem de outros pontos de vista diferentes daqueles encampados pelos representantes do poder público. É a tradução deste cenário de conflito, que resulta em decisões, exigindo dos participantes a necessidade de reconhecimento do argumento do outro, que leva ao aprendizado (Gutmann e Thompson, 2007) e a democratização do processo de decisão. Mas, a presença permanente de participantes originários de movimentos organizados e habituados a uma espécie de liturgia da participação, pode também inibir a inclusão de novos atores que não dispõem do mesmo repertório de participação em movimentos sociais e instituir uma sistemática de baixa renovação entre participantes. Surge, assim, uma perspectiva “militante”<sup>109</sup> da participação associada aos fóruns tradicionais de

---

107. Evelina Dagnino discute os perfis dos participantes da sociedade civil nos Orçamentos Participativos. Para mais informações, ver DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Ed. Unicamp e Paz e Terra, 2002.

108. No entanto, esta é uma afirmação de difícil constatação, pois não há registro do perfil dos participantes do OP Regional em Belo Horizonte que possibilitam a indicação do perfil dos atores políticos.

109. Esta afirmação surgiu durante entrevista realizada com o ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, que estava à frente da administração municipal da capital mineira quando criado o Orçamento Participativo Digital. A

mobilização, entre eles o próprio Orçamento Participativo Regional.

Além de desencorajar a inclusão de novos atores, esta perspectiva “militante” pode, até mesmo, comprometer a qualidade do debate, na medida em que há uma tendência prévia ao consenso. Como abordado no Capítulo I, a produção do consenso tem sido encarada como uma forma de participação limitante (Pereira, 2008) na medida em que fóruns homogêneos tendem a limitar e reduzir a intensidade do debate, a diferença de opiniões e a troca de razões (Mouffe, 2000)<sup>110</sup>. Esta espécie de “inércia” resultaria na tão temida institucionalização da sociedade civil, aproximando os cidadãos dos servidores públicos, integrantes da burocracia<sup>111</sup>.

Uma outra motivação para a implementação do OP Digital em Belo Horizonte tem relação com o desejo da administração municipal envolver a população na definição de empreendimentos mais complexos, com orçamentos superiores aos destinados às obras do OP Regional. Em sua primeira edição (2006), o OP Digital destinou R\$ 20,02 milhões para a realização de nove empreendimentos; dois anos depois, em 2008, foram destinados R\$ 32 milhões (investimento estimado) para a realização de uma única obra<sup>112</sup>. Comparativamente, em 15 anos, o OP Regional destinou cerca de R\$ 960 milhões para 1.000 obras<sup>113</sup>. Em média, adotando-se uma regra simples de correlação, o custo médio por empreendimento do OP Regional foi de R\$ 960 mil; no OP Digital 2006, foi de R\$ 2,22 milhões; e no OP Digital de 2008, R\$ 32 milhões.

<b>Investimento, em R\$, por empreendimento</b>	
OP Regional de BH	R\$ 960 mil
OP Digital de BH (2006)	R\$ 2,22 milhões
OP Digital de BH (2008)	R\$ 32 milhões

*Tabela 10: Média do recurso (em R\$) investido por empreendimento no Orçamento Participativo de BH*

---

entrevista foi concedida no dia 18 de agosto de 2010.

110. “Democracy requires the existence of homogenous public sphere, and this precludes any possibility of pluralism (Mouffe, 2000: 51)

111. Os técnicos entram com a *expertise*, com o conhecimento técnico daquele que sabe como conduzir e viabilizar projetos fazendo uso da máquina pública, lançando mão de instrumentos como a tomada de preços, as licitações, os pregões etc., assegurando, em tese, o embasamento e a correção legal, os prazos factíveis e a consequente continuidade e concretização dos empreendimentos escolhidos. Essa mesma burocracia, até mesmo por força do exercício funcional, tende a guardar certo distanciamento da experiência de vida cotidiana e concreta. O que é de certa forma positivo, pois essa abertura deverá ser ocupada pela sociedade civil.

112. Ao todo, em 2008, foram colocadas em votação cinco obras. Para cada obra, foi apresentada uma estimativa de investimento: obra 1, R\$ 46 milhões; obra 2, R\$ 42 milhões; obras 3, 4 e 5, R\$ 32 milhões cada.

113. Dado extraído do Relatório de Monitoramento do OP 2009/2010 – análise do OP 2009/2010 e um breve histórico.

Ao assegurar recursos superiores para a realização dos empreendimentos do OP Digital, a administração municipal, em tese, eleva o poder dos participantes e isso pode estimular a adesão de novos cidadãos. Mas esta é uma leitura parcial, que, de fato, não se confirma na prática; ela parte do princípio de que as pessoas estão dispostas a participar, mas como bem frisou Gomes (2011), o OP Digital abre perspectivas para a participação, o que não significa que a sociedade se sinta motivada a se engajar em uma atividade política (Miola, 2011) devendo haver certezas de que a participação será, de certa forma, recompensada.

No OP Digital o poder público reserva para si o direito de definir os empreendimentos a serem colocados em votação. Ou seja, há uma restrição na capacidade de decisão da sociedade sob o argumento que, tecnicamente, a população não dispõe de conhecimento suficiente para analisar a viabilidade de empreendimentos mais complexos. A escolha da temática viária, por exemplo, foi definida no OP 2008 com base no Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte (VIURBS), estudo que enfatiza o planejamento com intervenções previstas para os próximos dez anos. As análises dos técnicos indicam as principais intervenções necessárias para criar alternativas transversais de trânsito de uma região a outra, descongestionando o hipercentro. Por esta característica, seria praticamente impossível

“para a população apresentar propostas de intervenções viárias sem serem baseadas em estudos técnicos e com orçamentos minimamente previstos para serem colocadas em votação”. (Vasconcelos, 2010)

No OP Regional a situação é diferenciada. Os níveis de participação, que de certa maneira mantém-se em patamares regulares (*ver tabela 3: Histórico de participação no OP Regional de Belo Horizonte, à página 104, neste Capítulo*) e é a sociedade interessada que, mobilizada, participa e define as prioridades a serem executadas com recursos públicos. No OP Regional, na *Segunda Rodada* de assembleias, as subregiões pré-selecionam até 25 empreendimentos por regional, dos quais, dependendo do recurso disponível, até 14 poderão ser aprovados nos *Fóruns Regionais* (etapa seguinte do OP Regional).

Os argumentos utilizados para a definição prévia dos empreendimentos do Orçamento Participativo Digital pela Prefeitura de Belo Horizonte não são suficientemente satisfatórios. Em primeiro lugar, a complexidade das obras não se aplica à edição do OP

Digital 2006. De acordo com a própria gerente do Orçamento Participativo, Sônia Vasconcelos, as obras indicadas naquele ano variaram de reformas de unidades de saúde à construção de parques, que poderiam ser “facilmente avaliados e orçados pelos técnicos da Prefeitura sem a necessidade de um estudo mais complexo” (*ver transcrição da entrevista em anexos*). Se o objetivo é elevar a qualidade da participação, ou nas palavras do ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, “lançar o embrião da democracia digital”, por que então não assegurar aos cidadãos o direito de definir sobre o que escolher?

Seria possível, tanto para 2006 quanto para 2008, informar, via sítio na Internet do OP Digital, o escopo dos empreendimentos, solicitando aos participantes sugestões, que, depois da análise e da constatação da viabilidade técnica da execução pelos técnicos da Prefeitura, poderiam ser colocadas em votação. Especificamente em relação ao OP Digital 2008, como um dos principais objetivos dos empreendimentos do Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte (VIURBS)<sup>114</sup> é melhorar o sistema de vias da cidade, descongestionando o hipercentro da capital (Vasconcelos, 2010), poderiam ser apresentadas as possibilidades e solicitado aos cidadãos apontar quais delas seriam colocadas em votação. Desta maneira, ampliaria-se a capacidade de decisão da sociedade, além de elevar a intensidade da participação. Mas no caso do OP Digital 2008, a rigidez imposta pela administração municipal para a escolha dos empreendimentos parece ter sido influenciado pelo período eleitoral.

“Tratava-se do último ano de mandato do então prefeito, Fernando Pimentel, que não mais poderia ser reeleito. As eleições municipais foram bastante disputadas, especialmente pelo fato de o PT não ter um candidato “forte” e ter lançado Márcio Lacerda, que era uma preferência tanto de Pimentel quanto do governador Aécio Neves, apesar do candidato pertencer ao PSB (Partido Socialista Brasileiro). O orçamento participativo e o OPD foram, inclusive, motes de campanha, pois se temia que Leonardo Quintão, candidato do PMDB que concorria diretamente contra Márcio Lacerda, pudesse acabar com os dois processos caso se sagsse vencedor. Esse poderia inclusive ser um dos motivos do OPD 2008 ter escolhido apenas grandes

---

114. O VIURBS prevê 148 intervenções para criar alternativas transversais de trânsito de uma região a outra da capital. [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassurbanas&tax=16905&lang=pt\\_br&pg=5562&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassurbanas&tax=16905&lang=pt_br&pg=5562&taxp=0&); acesso em 3 de agosto de 2011.

obras viárias. Sejam quais forem os motivos, Márcio Lacerda foi eleito e o OPD 2008 foi realizado em novembro, apenas um mês depois dos resultados, contando com um menor número de dias para a votação”. (Sampaio, 2010: 92)

Mas não se discute que tanto as obras do OP Digital 2006 quanto os empreendimentos do OP Digital 2008 objetivaram a produção de melhorias para a população no ambiente urbano. Entretanto, é preciso que fique claro que as sugestões de empreendimentos não são originárias do processo de participação. Elas são, na verdade, elementos exógenos ao processo de participação do Orçamento Participativo Digital. Essa característica limita o caráter participativo. O participante, no caso da versão *online* do OP, faz escolhas a partir de um leque de opções pré-definidas pelo poder público, não sendo capaz de, por exemplo, inverter as prioridades de investimento. O fato de o participante não ter a possibilidade de identificação e escolha das obras, ou seja, dos objetos a serem colocados em votação, indica que o OP Digital não favorece a integral autonomia e a efetiva participação, na perspectiva da Teoria Democrática Participativa.

Cabe ainda analisar a questão da experiência acumulada com o OP Regional, que teria assegurado à capital mineira a oportunidade para implementar novos formatos de participação. É inegável que 15 anos de experiência qualificaram a administração municipal e a autorizaram a ousar. O Orçamento Participativo Digital carrega o mesmo DNA das experiências presenciais - Orçamento Participativo Regional e da Habitação. O OP Digital aumenta a transparência do Estado e das formas de responsabilização dos agentes políticos; facilita o estabelecimento de níveis de influência a ser exercida pelos cidadãos sobre a decisão política no interior do Estado; consolida e reforça uma sociedade de direitos; e promove o aumento da diversidade de agentes nas instâncias de decisão política.

Idealizado para favorecer a participação de jovens (acima de 16 anos) e da classe média, o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte é uma iniciativa realística de democracia digital, ao ser capaz de, através do uso das tecnologias de comunicação e informação, de

“descolonizar o espaço da cidadania (...), à medida que contribui para recompor padrões adequados de soberania popular (Gomes, 2011: 35); e suplantar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política”. (Gomes, 2011: 27-28)

No Capítulo IV, apresentado a seguir, a experiência do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte será analisada a partir dos dados empíricos de participação obtidos nas edições de 2006 e 2008. O objetivo é tentar verificar se o perfil das pessoas que aderiram ao OP Digital de Belo Horizonte corresponde ao padrão do usuário – jovens, oriundos das classes média e alta e com formação em nível superior – de serviços de e-Gov identificados pela última edição da Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação/2009 do Comitê Gestor da Internet no Brasil. Em simultaneidade, buscarei verificar se a expectativa de inclusão no OP Digital corresponde ao objetivo pretendido pela Prefeitura de Belo Horizonte, ou seja, jovens e representantes da classe média, segmentos que, tradicionalmente, não aderem aos fóruns de participação tradicionais implementados na capital mineira.

No entanto, esta estratégia terá limitações para a verificação do perfil dos participantes do Orçamento Participativo Digital (2006 e 2008). Os dados que revelariam o perfil dos participantes do Orçamento Participativo Digital integram o banco de dados do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG) e a abertura dos mesmos, ainda que para fins acadêmicos, constituiria-se em uma violação do direito constitucional de sigilo do voto. Por esta razão, o caminho a ser adotado é a apropriação de informações censitárias, como faixa etária, sexo, escolarização e renda da população das Unidades de Planejamento (UPs) de Belo Horizonte.

Tomando alguns dados censitários dos residentes das UPs de Belo Horizonte poderemos indicar se há uma tendência da participação – se ela tende a aumentar ou diminuir - associada a certas características da população. Teremos, portanto, o que a literatura denomina *proxy*.

Não existe exatamente uma definição exata do termo *proxy*. O uso da *proxy* se justifica quando objetiva-se investigar uma variável com características de difícil mensuração ou observação. Assim, para se conceituar ou quantificar este tipo de variável, em virtude das dificuldades encontradas ou mesmo da impossibilidade de tal feito, é comum que ela seja medida ou observada de maneira indireta, por outra variável ou um composto de outras variáveis.



## 4. Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte: a quem se destina este fórum de participação online?

### Introdução

Pesquisas, artigos e estudos acadêmicos dedicados a investigar o formato institucional do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte (Schettini, Allegretti e Matias, 2007<sup>115</sup>; e Sampaio, 2010<sup>116</sup>) oferecem relevantes contribuições e reflexões sobre as possibilidades de fortalecimento dos processos de participação da sociedade civil em fóruns de decisão política através da introdução das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Tais contribuições são essenciais para a análise do formato institucional do OP Digital de Belo Horizonte.

Mas se é possível analisar perspectivas e até mesmo limitações, como foi abordado nos Capítulos II e III desta dissertação, para a participação da sociedade civil em espaços de decisão associadas à incorporação das TICs, sobretudo da Internet, ainda permanecem desconhecidas as características do público que tem aderido a este modelo *online* para o formato do Programa do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. *Quem é o cidadão que aderiu ao OP Digital de Belo Horizonte?* Esta é pergunta permanece aberta, sem respostas.

Encontrar pistas e sinais do perfil socioeconômico daqueles que participaram das duas edições do OP Digital de Belo Horizonte continua sendo um desafio para a pesquisa acadêmica. Esta lacuna limita, por sua vez, a possibilidade de verificar se o objetivo inicial da administração municipal, ou seja, incluir pessoas, em especial oriundas da classe média e da juventude<sup>117</sup>, aos processos coletivos de tomada de decisão configurados sob o formato do Orçamento Participativo através da incorporação de estratégias digitais, foi, de fato, alcançado.

---

115. SCHETTINI, Eleonora M. C.; ALLEGRETTI, Giovanni; e MATIAS, Marisa (2007). *As Tecnologias de Informação e Comunicação na gramática dos Orçamentos Participativos: tensões e desafios de uma abordagem essencialmente subordinada*

116. SAMPAIO, Rafael C. (2010). *Participação e Deliberação na Internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte*; Departamento de Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais.

117. Objetivo explicitado em depoimentos de agentes públicos (do ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, e da gerente do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, Sônia Vasconcelos, concedidos ao autor), bem como informado em documentos (Plano de Empreendimentos do Orçamento Participativo 2009/2010; p. 38), pesquisas, artigos e obras acadêmicas (Na dissertação de Rafael Cardoso Sampaio, *Participação e Deliberação na Internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte*. p. 90, de 2010; e no artigo *As Tecnologias de Informação e Comunicação na gramática dos Orçamentos Participativos: tensões e desafios de uma abordagem essencialmente subordinada*; p. 13, dos autores Eleonora Martins Cunha Schettini, Giovanni Allegretti e Marisa Matias, publicado em 2007.)

Esta lacuna não é trivial e coloca-se como uma fronteira a ser superada para a continuidade da análise do modelo do OP Digital de Belo Horizonte. Esforços são necessários para que esta barreira seja ultrapassada, ainda que parcialmente, possibilitando a análise desta política pública adotada pela Prefeitura de Belo Horizonte a partir do perfil socioeconômico das pessoas que têm aderido à iniciativa. Por esta razão, esta é a motivação empírica desta dissertação.

A investigação empírica inicia-se partir da reunião de informações, dados e relatórios oficiais, além da realização de entrevistas semiestruturadas com agentes da burocracia municipal diretamente envolvidos na criação, lançamento e manutenção do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte. Os entrevistados foram a gerente do Orçamento Participativo, Sônia Vasconcelos, e o ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel. A escolha de ambos se deu em razão da relevância dos dois agentes públicos para a concepção e implementação do OP Digital na capital mineira, partindo-se do pressuposto, como apontado no Capítulo III, de que a instalação de fóruns de participação, no formato do Orçamento Participativo, dependem da vontade política dos governos (Oliveira, Paoli, Rezek; 2003).

A entrevista com Sônia Vasconcelos foi viabilizada por meio de três questionários encaminhados por e-mail à Gerência do Orçamento Participativo de Belo Horizonte em maio, setembro e outubro de 2010. O encaminhamento das perguntas abertas por e-mail foi uma solicitação da própria gerente do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, que prontamente respondia e sanava dúvidas a partir de solicitações também enviadas por correio eletrônico. Além da gerente do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, responderam questões as técnicas Verônica Campos Sales e Míriam Santos.

Já a entrevista com o ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, a estratégia foi presencial. O atual ministro de Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior recebeu-me no dia 18 de agosto de 2010, em seu escritório, em Belo Horizonte, no início da campanha para as eleições 2010, quando Fernando Pimentel concorreu a uma das vagas para o Senado Federal por Minas Gerais.<sup>118</sup>

As entrevistas com a gerente do Orçamento Participativo, Sônia Vasconcelos, e com o ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, estão transcritas e integram os anexos desta dissertação.

---

118. Fernando Pimentel não foi eleito.

Na análise documental foram avaliados: *i)* Anuário Estatístico de Belo Horizonte 2003; *ii)* Plano de Empreendimentos Orçamento Participativo 2009/2010; *iii)* Relatório de Monitoramento do OP 2009/2010; *iv)* Sítio institucional na Internet da Prefeitura de Belo Horizonte<sup>119</sup>; *v)* Sítio institucional na Internet da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação de Belo Horizonte<sup>120</sup>; *vi)* Sítios oficiais na Internet do Orçamento Participativo Digital 2006 e 2008 de Belo Horizonte<sup>121</sup>; *vii)* Caderno de Metodologia e Diretrizes do Orçamento Participativo 2011/2012 de Belo Horizonte – Prefeitura de Belo Horizonte; e *viii)* Resultados do Orçamento Participativo Digital 2006: Análise Intraurbana dos Resultados – Gerência de Indicadores/Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação/Prefeitura de Belo Horizonte.

Em seguida, realizou-se a etapa de compilação dos dados da participação nas edições – 2006/2007 e 2008/2009 - do OP Digital de Belo Horizonte. A administração municipal de Belo Horizonte disponibiliza os dados absolutos e relativos (em relação ao universo de eleitores) da participação nas nove Regiões Administrativas e nas 80 Unidades de Planejamento (UPs) das duas edições do Orçamento Participativo<sup>122</sup>. Esses dados encontram-se agregados, ou seja, sabe-se o percentual de participação nas unidades territoriais administrativas da capital mineira (UPs), mas desconhece-se o perfil dos eleitores que participaram do OP Digital.

Esta indisponibilidade dos dados a respeito do perfil socioeconômico dos eleitores que aderiram ao Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte justifica-se para que não haja a quebra do princípio constitucional do sigilo do voto<sup>123</sup>. No entanto, para verificar se o perfil socioeconômico do usuário de serviços públicos *online* no Brasil, identificado pela *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2009* – jovens, classe média alta e formação em nível superior – também é

---

119. <http://portalpbh.pbh.gov.br>

120. <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=planejamentoorcamentoti>

121. <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?>

[evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17242&lang=pt\\_br&pg=6983&taxp=0&](evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17242&lang=pt_br&pg=6983&taxp=0&) e <http://opdigital.pbh.gov.br/>

122. A Prefeitura de Belo Horizonte criou nove (9) Administrações Regionais no município (Venda Nova e Barreiro, em 1973; Leste, Nordeste, Oeste, Pampulha, Centro-Sul, Noroeste e Norte, em 1985). Essas nove Regiões Administrativas estão subdivididas em 80 Unidades de Planejamento. As Unidades de Planejamento, regiões intraurbanas da capital mineira, são unidades espaciais que reúnem bairros e aglomerados, com características homogêneas de ocupação de solo, cujos limites muitas vezes são coincidentes com barreiras físicas, naturais ou construídas.

123. Para votar em uma das obras do OP Digital, o participante informa o número do título de eleitor. Através do número do título de eleitor, é possível, a partir do banco de dados do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, ter acesso a uma série de informações, que permitiriam a identificação exata do eleitor, ferindo o direito constitucional do sigilo do voto.

válido para o OP Digital de Belo Horizonte, o que também confirmaria a expectativa da Prefeitura de Belo Horizonte para a adoção do modelo, ou seja, favorecer, sobretudo, a inclusão de jovens e da classe média, foi necessário encontrar uma estratégia alternativa válida.

O caminho adotado foi a apropriação de dados sobre o perfil dos habitantes do município apresentados na última edição do Anuário Estatístico de Belo Horizonte<sup>124</sup>, elaborado pela Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação. O Anuário traz

“um conjunto sistematizado de informações, municipais e de análises temáticas, destacando-se os aspectos econômicos, demográficos, sociais, ambientais e políticos de Belo Horizonte, incluindo indicadores básicos de políticas e diretrizes do governo municipal.” (Anuário Estatístico de BH 2003, vol. I: 55).

A apropriação do Anuário Estatístico de Belo Horizonte permitiu reunir informações censitárias, como faixa etária, sexo, escolarização e renda da população das 80 Unidades de Planejamento de Belo Horizonte (UPs), que, somadas, constituem o universo geográfico do município. Tomando os residentes<sup>125</sup> das UPs como potenciais participantes/eleitores do OP Digital, tornou-se possível verificar se há uma tendência da participação – e se ela tende a aumentar ou diminuir - associada a certas características da população. Teremos, portanto, o que a literatura denomina como *proxy*. Não é possível identificar com exatidão aqueles que aderiram ao Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, mas poderemos, ao menos, inferir que a elevação (ou redução) da taxa de participação no OP Digital de Belo Horizonte pode estar associada a determinadas características censitárias da população.

Mesmo sabendo das limitações decorrentes da adoção de tal estratégia, é importante salientar que a escolha de uma *proxy* não é destituída de sentido lógico e de fundamentação empírica, uma vez que se deve reconhecer a plausibilidade da tentativa de aproximação que se faz através da *proxy* da variável de interesse. Portanto, atribuiu-se o *status* de variável independente a certas características dos residentes das UPs e a de

---

124. O Anuário Estatístico 2003 de Belo Horizonte toma por base de dados o Censo 2000. A última edição do Anuário é, portanto, de 2003. Ela pode ser consultada no endereço eletrônico [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=estatisticaseindicadores&tax=20411&lang=pt\\_BR&pg=7742&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=estatisticaseindicadores&tax=20411&lang=pt_BR&pg=7742&taxp=0&)

125. Acima de 16 anos.

variável dependente à taxa de participação no OP Digital (2006 e 2008). Diante do exposto, obteve-se o seguinte quadro de variáveis (dependente e independentes):

Variável dependente	Variáveis independentes
Participação (em %) por Unidade de Planejamento no OP Digital - 2006 e 2008	Rendimento Médio em Salários Mínimos do responsável pelo domicílio Índice de Qualidade de Vida Urbana (2006) Faixa etária (de 15 a mais de 80 anos)

*Tabela 11: Definição das variáveis da pesquisa*

A escolha dessas variáveis se deu para inferir se o Orçamento Participativo Digital favoreceu a inclusão de indivíduos da classe média e da juventude – objetivo da Prefeitura de Belo Horizonte - aos processos de participação. O propósito é testar e analisar se há relação entre certas características atribuídas aos moradores das Unidades de Planejamento (UPs) de Belo Horizonte e as taxas de participação registradas no Orçamento Participativo (OP) Digital de Belo Horizonte, em 2006 e 2008.

#### 4.1. Descrição das variáveis

a) *Variável dependente: Participação (em %) por Unidade de Planejamento no OP Digital - 2006 e 2008*

A Taxa de Participação (em %) permite conhecer o percentual de adesão da população de uma determinada área administrativa (Unidade de Planejamento) ao OP Digital 2006 e 2008. O cálculo é obtido através de uma equação simples:

$$\text{Taxa de participação (\%)} = \frac{\text{N}^\circ \text{ de votantes por Unidade de Planejamento} \times 100\%}{\text{N}^\circ \text{ de eleitores aptos a votar por Unidade de Planejamento}}$$

Por outro lado, esta comparação não seria possível se fossem utilizados os números absolutos da participação. O recomendável é utilizar a taxa de participação, pois é através dela que se conhece a intensidade de adesão de determinado território administrativo (Unidade de Planejamento) ao OP Digital.

Tomemos, como exemplo a Unidade de Planejamento “Cristiano Machado”, da Região Administrativa Nordeste - que congrega os bairros Maria Virgínia, Palmares,

Ipiranga, União, Cidade Nova, Renascença, Nova Floresta, Bairro da Graça e Silveira. Esta Unidade de Planejamento é, de acordo com as informações do órgão executivo municipal, a de maior população: 74.210 habitantes. Por sua vez, a que registra a menor população é a “Barreiro-Sul” - formada pelo bairro Pilar (Sul do Anel) e Zona Rural (Serra do Curral) -, da Região Administrativa Barreiro, com 2.332 habitantes.

Admitamos, para fins elucidativos, que todos os habitantes estavam aptos a votar e a participação, por exemplo, em uma das edições do OP Digital nas duas UPs foi idêntica: 500 eleitores. O número absoluto de participantes não permite dimensionar a intensidade da participação da população no OP Digital. No exemplo hipotético, teríamos para a UP Cristiano Machado a taxa de participação de 0,674% e para a Barreiro-Sul, 21,44%.

### *b) Variáveis independentes*

#### **Rendimento médio em salários mínimos**

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) utiliza classificação de classe social por salários mínimos. De acordo com o Dieese, a classe média, que representa a maior parte da população brasileira, é o segmento cuja renda familiar concentra-se no intervalo entre três (3) e dez (10) salários mínimos.

Nesta pesquisa, a renda média é obtida através da soma dos ganhos brutos provenientes de todas as fontes de renda, ou seja, da soma dos rendimentos do trabalho principal e dos demais trabalhos com os rendimentos provenientes de outras fontes, referentes ao mês de julho de 2000 do responsável pelo domicílio. Essa informação refere-se, apenas, às pessoas com mais de 10 anos de idade na data de referência do Censo 2000<sup>126</sup>.

O adequado seria utilizar a renda familiar para a caracterização da classe social dos habitantes das Unidades de Planejamento de Belo Horizonte, no entanto, no Anuário Estatístico 2003 de Belo Horizonte, a informação existente é da renda média em salários mínimos do responsável pelo domicílio.

#### **Faixa etária**

Está explícito que observar a relação entre taxa de participação e idade<sup>127</sup> é essencial para esta dissertação. Interessa-nos a apropriação de dados etários a partir de

---

126. Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2000 (microdados da amostra).

127. As faixas etárias de 0 a 4 anos, de 5 a 9 anos e de 10 a 14 anos foram propositadamente excluídas por não trazerem eleitores.

16 anos, idade na qual a pessoa tornar-se apta a participar de pleitos eleitorais no Brasil. No entanto, nas pesquisas censitárias realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), origem da base de dados do Anuário Estatístico 2003 de Belo Horizonte, apropriado por esta dissertação, o recorte etário correspondente é de 15 a 19 anos. A idade de 15 anos foi, assim, assumida conscientemente, pois ela não irá interferir significativamente no resultado da pesquisa. O que importa é, tão somente, verificar se existe relação entre as faixas etárias associadas ao conceito de juventude e as taxas de participação no OP Digital. A Organização das Nações Unidas (ONU) define juventude como o período compreendido entre 15 e 24 anos de idade.

### **Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)**

O Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)<sup>128</sup>, calculado pela Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento de Belo Horizonte em 2006, é um indicador exclusivo da capital mineira, calculado para as 80 Unidades de Planejamento (UPs).

Na metodologia de cálculo 38 indicadores são agrupados em 23 componentes e estes em 10 variáveis representativas das dimensões mais importantes da Qualidade de Vida Urbana – Abastecimento, Cultura, Educação, Esportes, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Urbana –, sendo que cada variável recebe um peso específico de acordo com a sua importância relativa. O IQVU varia entre 0 e 1, medindo a qualidade de vida da população. Quanto mais próximo de 1, melhores as condições de vida na comunidade. Por sua abrangência e complexidade, o IQVU é:

“um dos instrumentos de planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte, sendo utilizado como critério para distribuição dos recursos do Orçamento Participativo. O IQVU é um índice multidimensional intraurbano que quantifica a desigualdade espacial no interior do tecido urbano da cidade em termos do acesso e disponibilidade dos bens e serviços, apontando as áreas mais carentes de investimentos públicos e expressando, em números, a complexidade de fatores que interferem na qualidade de vida dos diversos espaços de Belo Horizonte.” (Portal da Prefeitura de Belo Horizonte<sup>129</sup>)

---

128. Mais Informações sobre a metodologia de cálculo do IQVU e composição de Indicadores: <http://portalpbh.pbh.gov.br>

129. <http://portalpbh.pbh.gov.br>

## 4.2. Hipóteses de pesquisa

Há cinco anos, ao introduzir o Orçamento Participativo Digital como uma estratégia de governança eletrônica, a administração municipal da capital mineira vislumbrou fortalecer a participação popular em processos de tomada de decisão, buscando potencializar a incorporação de novos segmentos sociais, em especial da classe média e da juventude. Esta perspectiva orienta a introdução de ferramentas digitais no modelo de OP de Belo Horizonte.

Gestores e técnicos municipais<sup>130</sup> da capital mineira afirmam que a juventude e a classe média não se envolvem usualmente nos fóruns presenciais do Orçamento Participativo. Ao que parece, esta afirmativa está ancorada na experiência acumulada dos administradores e técnicos com o Orçamento Participativo Regional (ou Distrital) e da Habitação, pois o registro dos participantes nas reuniões e assembleias é nominal, não apontando outras informações que permitam identificar a faixa etária ou mesmo a classe social daqueles que se mobilizam e aderem ao OP Regional.

No entanto, como o formato presencial do OP foi adotado, em todo o Brasil, com o objetivo de incluir os segmentos da sociedade tradicionalmente sem acesso a bens e serviços e residentes nas áreas mais carentes de investimentos públicos, é razoável supor que o OP Digital tende a promover a inclusão daqueles que se encontram em situação distinta, na medida que as novas tecnologias de comunicação e informação encontram-se mais difundidas entre as camadas sociais mais privilegiadas.

O relatório da *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2009*, realizada pelo Comitê Gestor da Internet (CGI) no Brasil, em sua seção sobre e-Gov, revelou que, em 2009, entre aqueles que fizeram uso de algum tipo de serviço público *online*, 44% tinham entre 16 e 24 anos e 42% de 25 a 34 anos. O relatório demonstrou também que, de um modo geral, quanto maior o grau de escolaridade e mais elevada a renda, maior a tendência de uso de ferramentas de e-Gov. Dos respondentes à pesquisa com ensino superior que se disseram usuários de Internet, 78% já tinham acessado serviços públicos eletrônicos, bem como 67% daqueles cuja renda familiar mensal ultrapassa os R\$ 4.651.

Este *survey*, que vem sendo realizado no país desde 2005 em domicílios e empresas, demonstrou que a apropriação de instrumentos eletrônicos para a disponibilização de aplicativos e-Gov (governança eletrônica) segue uma tendência de

130. Dois dos principais deles, o ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, e a gerente do Orçamento Participativo, Sônia Vasconcelos, entrevistados para esta dissertação.



crescimento e esta elevação, por sua vez, tem estimulado as pessoas que residem em áreas urbanas<sup>131</sup>, em especial, e têm acesso regular à Internet, a utilizar, cada vez mais, serviços públicos *online*. O módulo da pesquisa sobre e-Gov mensurou somente o uso dos serviços públicos *online* junto aos cidadãos em idade eleitoral, ou seja, aqueles com 16 anos ou mais.

Em síntese, os dados revelados pela *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2009* informam que o usuário de serviços de e-Gov no Brasil é normalmente jovem, de classe média alta e com formação em nível superior, o que confere certo grau de acertividade à premissa da adoção do OP Digital idealizada pela Prefeitura de Belo Horizonte. Mas será que esta tendência de utilização de serviços de e-Gov capturada pela investigação do Comitê Gestor da Internet no Brasil estende-se a modelos mais complexos de governança eletrônica, que vão além da prestação de serviços e que objetivam, como o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, informar a esfera pública?

Será que as variáveis renda e faixa etária, identificadas como relevantes pela *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2009* para explicar o aumento do uso de serviços públicos *online*, também serão capazes de explicar as taxas de participação no Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte? Este é o norte que orienta a bússola o módulo empírico desta dissertação.

A seguir, estão explicitadas a hipótese de trabalho, aquela que pretendo confirmar - identificada como H1 - e também, digamos, a “hipótese rival”, ou seja, aquela que pretendo contestar, identificada como H2. Derivam-se da hipótese de trabalho (H1) outras três sub-hipóteses, que, se confirmadas, irão corroborar para testar a premissa de pesquisa.

**H1.** Se a *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2009* informa que as maiores taxas de utilização dos serviços públicos *online* foram obtidas nas regiões urbanas entre os mais jovens (acima de 16 anos), entre os representantes da classe média e alta e com escolaridade em nível superior, o objetivo da Prefeitura de Belo Horizonte - estimular a adesão da classe média e da juventude nos fóruns do Orçamento Participativo - confirmou-se com a incorporação das Tecnologias de Informação

---

131. 30% dos residentes de áreas urbanas que acessaram a Internet no período (2009), de acordo com a pesquisa, fizeram uso de instrumentos de e-Gov.

e Comunicação (TIC's) e com o lançamento do OP Digital?

**H2.** Se a *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2009* informa que as maiores taxas de utilização dos serviços públicos *online* foram obtidas nas regiões urbanas entre os mais jovens (acima de 16 anos), entre os representantes da classe média e alta e com escolaridade em nível superior, o objetivo da Prefeitura de Belo Horizonte - estimular a adesão da classe média e da juventude nos fóruns do Orçamento Participativo - não se confirmou com a incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's) e com o lançamento do OP Digital?

### **Sub-hipóteses**

1. Quanto maior o número de jovens domiciliados em uma dada unidade espacial (UP) de Belo Horizonte, maior tende a ser a taxa de participação no OP Digital nesta área?
2. Quanto maior a renda média dos responsáveis pelos domicílios em uma dada unidade espacial (UP) de Belo Horizonte, maior tende a ser a taxa de participação no OP Digital nesta área?
3. Quanto maior o IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbana) de uma dada unidade espacial (UP) de Belo Horizonte, maior tende a ser a taxa de participação no OP Digital nesta área?

### **4.3. Esclarecimentos e definições metodológicas**

Foram definidas duas estratégias estatísticas para a abordagem e o tratamento dos dados: a análise descritiva e o modelo de regressão linear. A análise descritiva permitiu a uma incursão exploratória da amostra, contribuindo para elevar o grau de conhecimento e de informações disponíveis sobre o perfil dos moradores das Unidades de Planejamento (UPs) de Belo Horizonte.

O modelo de regressão linear foi realizado com o objetivo de identificar as Unidades de Planejamento (UPs) onde a predominância de certas características no perfil dos moradores indicou a elevação da taxa de participação no OP Digital 2006 e

2008. O modelo de regressão aplicado foi o linear múltiplo<sup>132</sup>, no qual mobiliza-se três ou mais variáveis independentes adicionais para melhorar a capacidade de predição, isto é, reduzir o coeficiente do intercepto, o qual, em regressão, significa a parte da variável dependente explicada por outras variáveis, que não as consideradas no modelo. As variáveis adicionais<sup>133</sup> mobilizadas foram: *população das UPs, gênero dos moradores das UPs e taxa de alfabetização*<sup>134</sup> dos moradores das UPs.

Para adequar o modelo de regressão linear foi necessário retirar os chamados *outliers* relativos à participação, ou seja, as Unidades de Planejamento (UPs) que apresentaram dados discrepantes (muito altos ou muito baixos) em relação à média da participação - fora do padrão médio de participação no OP Digital 2006 e 2008. A retirada é importante para assegurar, na perspectiva estatística, a consistência do modelo de análise. Ela é realizada retirando-se os dados que fogem da curva média, conforme pode ser constatado nas representações gráficas (*Representação de outlier de regressão para o OP Digital 2006 e Representação de outlier de regressão para o OP Digital 2008*).

Na análise dos dados de participação no OP Digital 2006, foram retiradas dez (10) Unidades de Planejamento (UPs) denominadas *outliers*: Lindeia, regional Barreiro; Baleia, regional Leste; Ribeiro de Abreu e Belmonte, regional Nordeste; Camargos, regional Noroeste; São Francisco, Garças/Braúnas e Jaraguá, regional Pampulha; Copacabana e Céu Azul, regional Venda Nova.

Na análise dos dados de participação no OP Digital 2008, foram retiradas oito (8) Unidades de Planejamento (UPs) denominadas *outliers*: Mangabeiras, São Bento/Santa Lúcia e Belvedere, regional Centro-Sul; Padre Eustáquio, Glória e Abílio Machado, regional Noroeste; Confisco e Santa Amélia, regional Pampulha.

---

132. A equação de regressão linear múltipla tem a forma seguinte:

$$Y_i = \alpha + \beta x_i + \gamma z_i + e_i$$

$\beta$  é interpretado geometricamente como o coeficiente angular do plano, na medida em que nos deslocamos na direção do eixo dos X's, mantendo Z constante:  $\beta$  é, assim, o efeito marginal da variável X sobre Y.  $\gamma$  é o coeficiente do plano na medida em que nos movemos na direção do eixo dos Z's, mantendo X constante:  $\gamma$  é, assim, o efeito marginal da variável Z sobre Y.

133. Além das variáveis da pesquisa.

134. No Anuário Estatístico de Belo Horizonte (2003), alfabetização é a capacidade de ler e escrever identificada entre os moradores de Belo Horizonte. De acordo com as Organizações das Nações Unidas (ONU), a alfabetização deve ser entendida como a capacidade de assegurar a todas as pessoas o direito de desenvolver as habilidades de leitura e da escrita, a fim de usufruir da cultura letrada, fortalecer as identidades socioculturais, melhorar as condições de vida, promover a participação cidadã e a equidade de gênero, preservar a saúde e o meio ambiente. A década de 2003 a 2012 é considerada pela ONU como a década da alfabetização.

## Representação de outlier no modelo de regressão para o OP Digital 2006

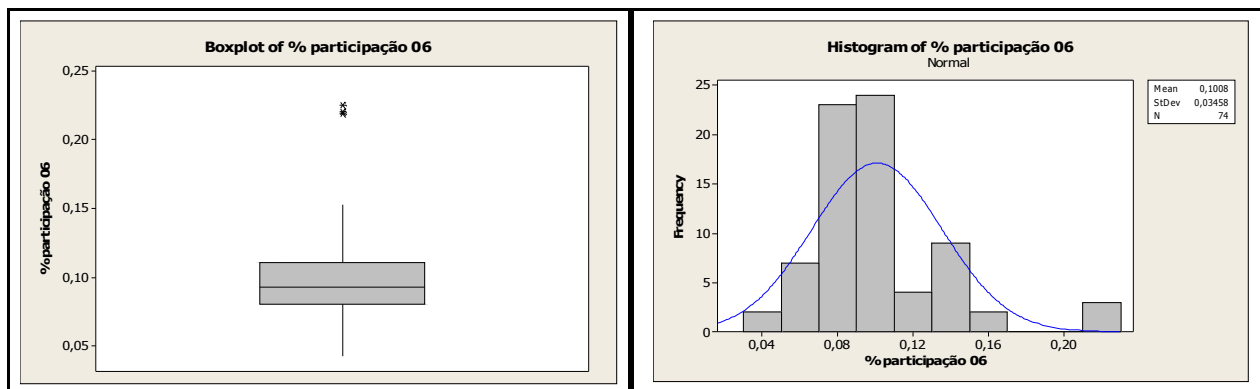


Ilustração 8: Representação de outlier no modelo de regressão para o OP Digital 2006

## Representação de outlier no modelo de regressão para o OP Digital 2008

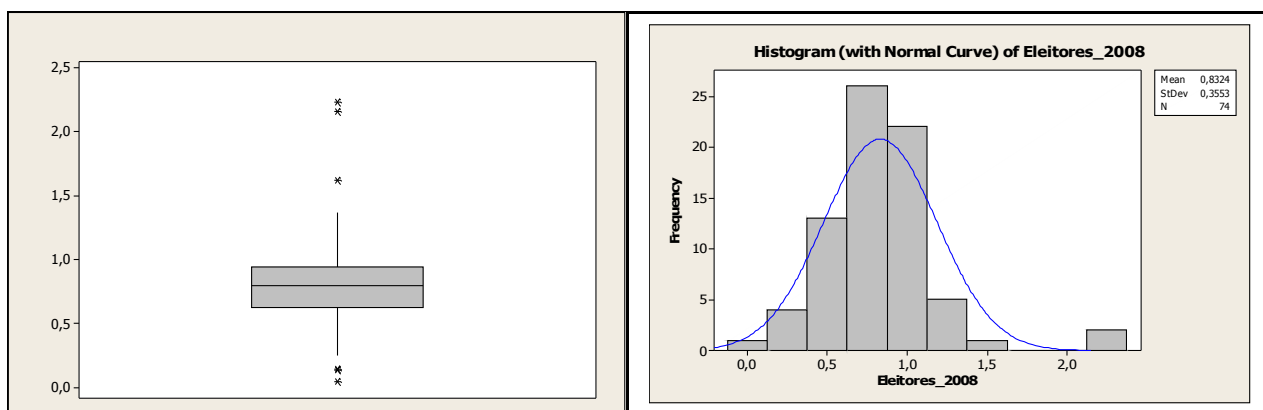


Ilustração 9: Representação de outlier no modelo de regressão para o OP Digital 2008

### 4.4. Análise descritiva das Unidades de Planejamento de Belo Horizonte a partir das variáveis independentes da pesquisa

A seguir serão apresentados os resultados da análise descritiva das características dos moradores das Unidades de Planejamento (UPs) de Belo Horizonte. Das 80 UPs que integram a região administrativa de Belo Horizonte, seis Unidades de Planejamento foram excluídas da análise.

Essa exclusão justifica-se porque essas Unidades de Planejamento registraram taxa de participação de 0%, ou seja, não houve registro de participação em ambas edições (2006 e 2008) do Orçamento Participativo Digital. São elas: Barreiro-Sul, regional Barreiro; Mariano de Abreu, regional Leste; Prado Lopes, regional Noroeste; Morro das Pedras, regional Oeste; Castelo e UFMG, regional Pampulha.

A análise descritiva das Unidades de Planejamento de Belo Horizonte foi realizada a partir dos seguintes parâmetros: população, renda média em salários mínimos, Índice de Qualidade de Vida (IQVU), faixa etária, proporção de homens e mulheres e taxa de alfabetização.

## População

Seis das nove regiões administrativas (Barreiro, Oeste, Centro-Sul, Leste, Nordeste e Venda Nova) apresentam população total próxima da casa dos 250 mil habitantes (ver gráfico “Distribuição da população de Belo Horizonte por região administrativa”). Dentre essas seis unidades espaciais, a regional Nordeste é a que apresenta a maior população, com cerca de 270 mil habitantes, e a regional Venda Nova detém a menor população, com aproximadamente 245 mil habitantes.

As outras três regionais são: Noroeste, que apresenta população próxima da casa dos 330 mil habitantes, sendo a mais populosa de Belo Horizonte; Norte, com cerca de 190 mil moradores; e Pampulha, com aproximadamente 130 mil habitantes, sendo a região administrativa da capital mineira com a menor população.

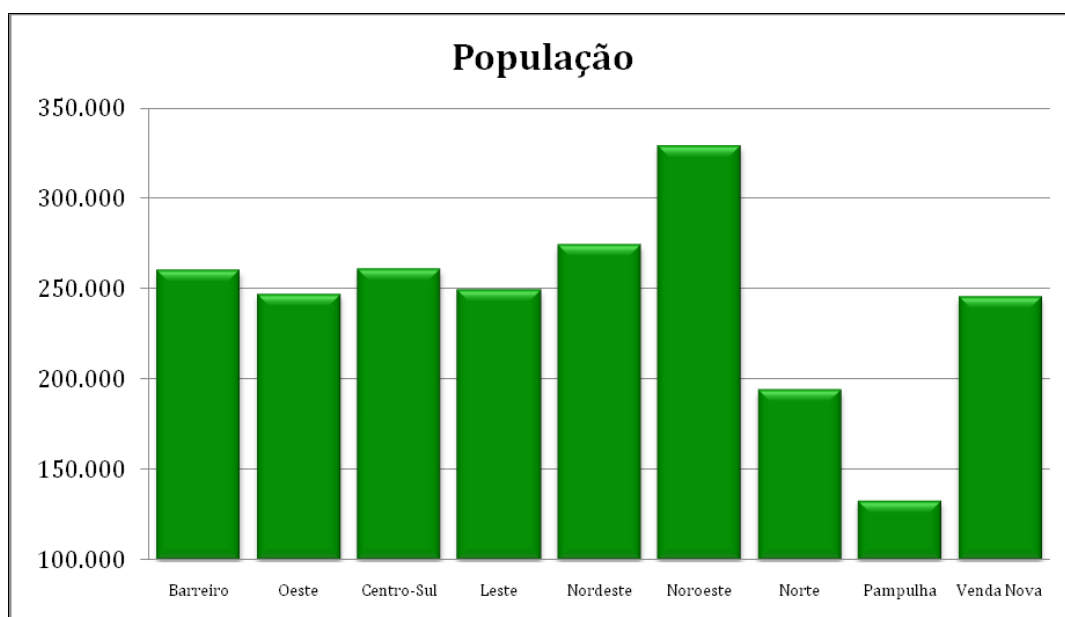


Gráfico 12: Distribuição da população de Belo Horizonte por região administrativa

Em relação às médias populacionais por regional<sup>135</sup>, a Oeste, apresenta a maior média (49.365 habitantes) e a menor é registrada pela administração regional da Pampulha, com 16.574 habitantes. As demais regiões apresentam, em ordem decrescente, as seguintes médias populacionais: Barreiro (37.123), Noroeste (36.542), Nordeste (36.542), Leste (31.165), Venda Nova (30.667), Norte (24.221) e Centro-Sul (20.040).

Variável	Região	Média	DP <sup>136</sup>	CV (%) <sup>137</sup>	Mínimo	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Máximo
População	Barreiro	37.123	21.975	59,20	5.637	10.810	40.948	55.132	62.577
	Oeste	49.365	22.156	44,88	17.337	29.184	48.137	70.161	71.152
	Centro-Sul	20.040	13.917	69,45	4.733	7.674	14.881	30.896	46.522
	Leste	31.165	15.060	48,32	8.546	13.616	36.699	43.032	46.750
	Nordeste	34.258	23.485	68,55	7.639	15.375	28.328	56.361	74.210
	Noroeste	36.542	22.067	60,39	2.453	16.180	37.146	53.930	69.546
	Norte	24.221	16.243	67,06	4.704	9.470	23.027	34.445	53.872
	Pampulha	16.574	11.373	68,62	3.950	5.690	13.831	29.449	31.488
	Venda Nova	30.667	14.957	48,77	14.066	16.947	27.106	46.521	51.367

Tabela 12: População por Região Administrativa de Belo Horizonte. DP: Desvio-padrão, CV: Coeficiente de variação

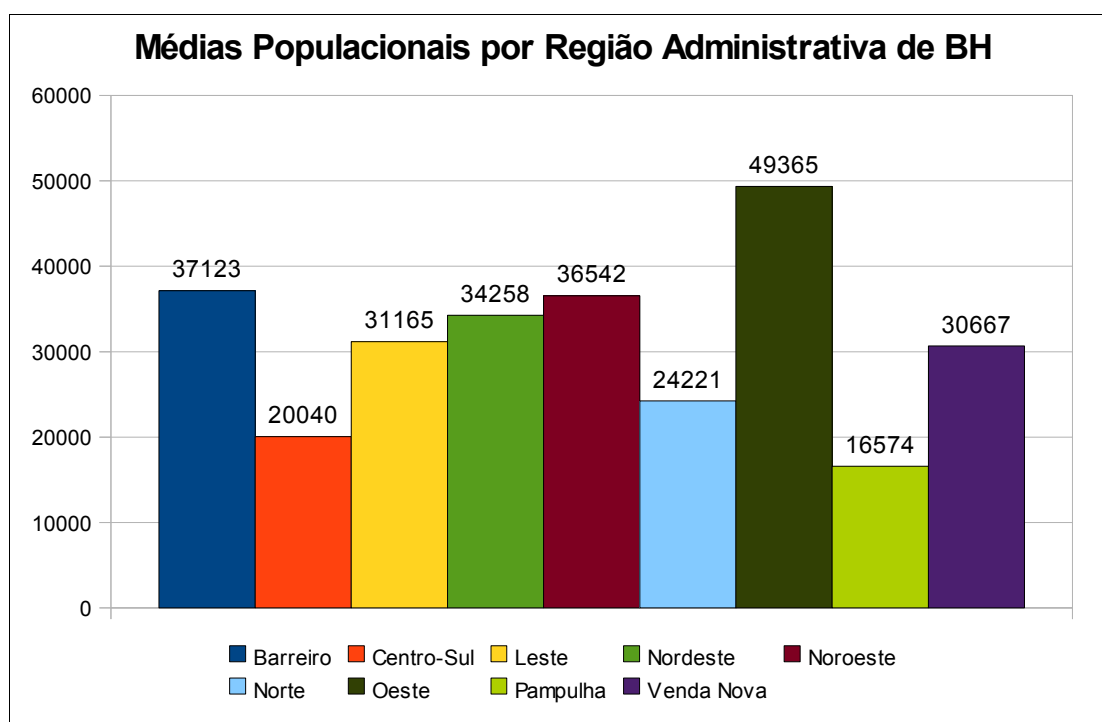


Gráfico 13: Média populacional por região administrativa de Belo Horizonte

135. Somatório da população de toda a regional dividida pelo número de UPs pertencentes a esta regional ( $Média\ populacional = \frac{UP1 + UP2 + UP3 + UP(n)}{Número\ de\ UPs}$ ).

136. O desvio padrão não depende dos valores mínimos e máximos, mas da relação destes com a média.

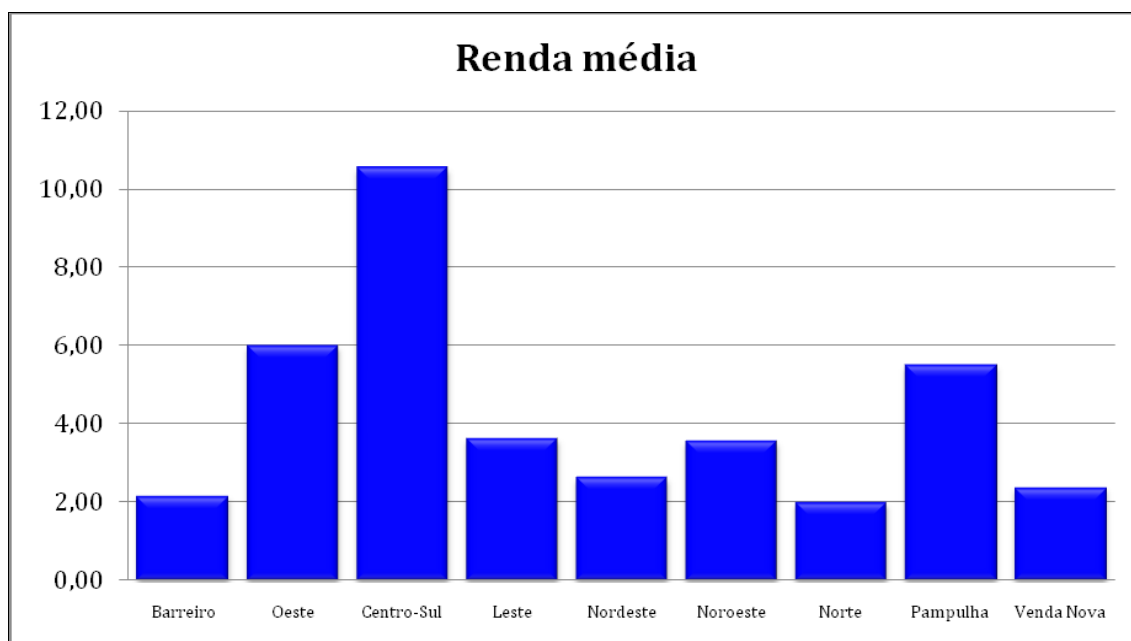
137. O coeficiente de variação apresenta a amplitude entre os valores mínimo e máximo.

## Renda média em salários mínimos

Em relação à renda média em salários mínimos do responsável pelo domicílio, a análise descritiva demonstra que não há uma situação homogênea entre as Administrações Regionais de Belo Horizonte. A variação, ao contrário, é muito elevada, o que demonstra uma situação desigual entre as populações que residem nas nove macroregiões espaciais da capital mineira.

Na regional Centro-Sul, a renda média do responsável pelo domicílio, a maior entre as regionais, é de cerca de 10,51 salários mínimos. Na regional Norte, a renda média do responsável pelo domicílio, a mais baixa entre as regionais de Belo Horizonte, é de 2,07 salários mínimos. Comparativamente, a regional Centro-Sul apresenta uma renda média do responsável pelo domicílio em salários mínimos cinco vezes maior que a da regional Norte.

Na faixa intermediária estão as regionais Pampulha e Oeste, com renda média do responsável pelo domicílio, respectivamente, de 5,47 e 6,07 salários mínimos. As demais regionais - Barreiro, Leste, Nordeste, Noroeste e Venda Nova – apresentam as seguintes rendas médias, em salários mínimos, do responsável pelo domicílio – 2,13; 3,77; 2,64; 3,61; e 2,2 salários mínimos.



*Gráfico 14: Renda média em salários mínimos do responsável pelo domicílio por região administrativa de Belo Horizonte*

Vale ressaltar ainda que a desigualdade também se faz muito presente no interior das regionais (ver tabela “Renda média em salários mínimos por região administrativa de BH”). Na Centro-Sul, a renda média do responsável pelo domicílio oscila entre o mínimo de 1,21 ao máximo de 16,16 salários mínimos, registrando uma amplitude elevada e um desvio padrão de 3,74 salários mínimos. Ou seja, as 13 unidades de planejamento que integram a região Centro-Sul apresentam, entre si, renda média muito distinta, refletindo as características de um crescimento urbano que ocorreu de maneira heterogênea, trazendo diferenças marcantes para a cidade.

Note-se que a renda média mínima em salários mínimos do responsável pelo domicílio na região Centro-Sul é idêntica à renda média mínima do responsável pelo domicílio na região Norte. A região com a situação interna mais homogênea é a do Barreiro, que registra uma renda média mínima do responsável pelo domicílio de 1,48 salários mínimos e a máxima de 2,75.

Variável	Região	Média	DP	CV (%)	Mínimo	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Máximo
Renda média	Barreiro	2,1310	0,5270	24,74	1,4800	1,6900	2,1300	2,7500	2,7500
	Oeste	6,0700	4,1800	68,84	1,9700	2,4000	4,4900	10,5200	11,0100
	Centro-Sul	10,5100	3,7400	35,57	1,2100	7,9000	10,8100	13,0100	16,1600
	Leste	3,7700	1,8140	48,12	1,3900	1,7430	3,9950	5,1700	6,2500
	Nordeste	2,6440	1,6300	61,66	1,2700	1,3800	2,0750	3,5250	6,1100
	Noroeste	3,6110	1,3430	37,19	1,6300	2,6400	3,4900	4,9900	5,6700
	Norte	2,0700	0,9930	47,98	1,2100	1,2100	1,9550	2,5530	4,1300
	Pampulha	5,4790	2,2220	40,55	2,6200	3,1950	5,3300	7,8500	8,3900
	Venda Nova	2,2250	0,4330	19,47	1,6400	1,9580	2,0400	2,6400	2,8700

Tabela 13: Renda média em salários mínimos por região administrativa de BH. DP: Desvio-padrão, CV: Coeficiente de variação

### Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)

Quando é analisado o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) das regiões administrativas de Belo Horizonte, percebe-se que a situação é comparativamente similar ao resultado obtido em relação à renda média dos responsáveis pelos domicílios. A regional Centro-Sul apresenta o maior IQVU médio, alcançando a pontuação de 0,70<sup>138</sup>. A regional Pampulha aparece em segundo lugar, com IQVU médio de 0,65, e em terceiro aparece a regional Oeste, com 0,63. A administração regional com o menor IQVU é a

138. O IQVU varia de 0 a 1. Quanto maior o valor, melhores as condições da regional.



Norte (0,52), que também registrou a menor renda média dos responsáveis pelos domicílios.

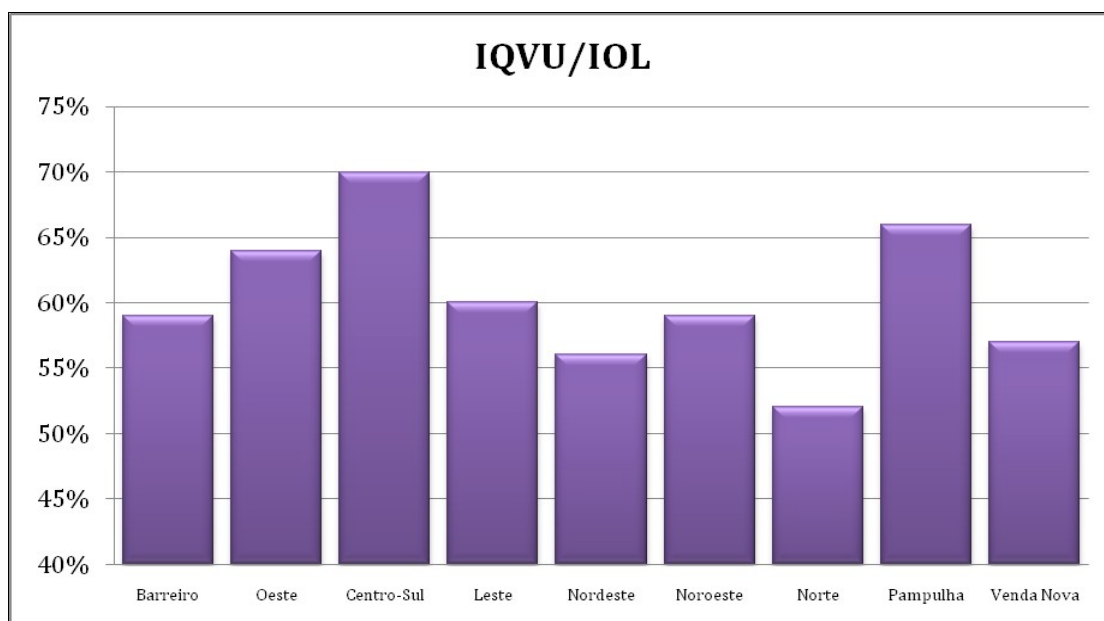


Gráfico 15: Índice de Qualidade de Vida Urbana por região administrativa de BH

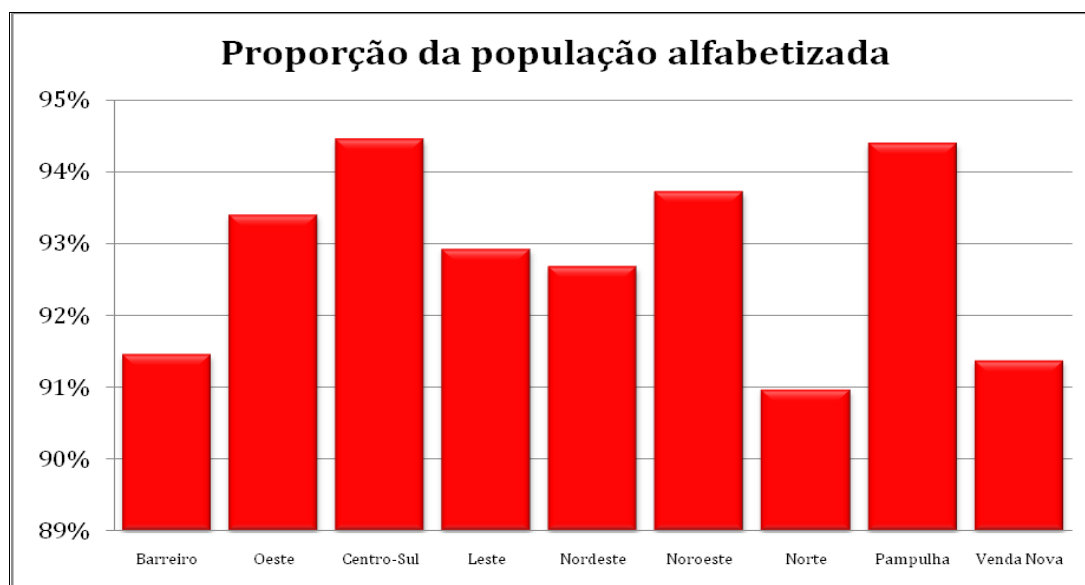
Chama atenção a amplitude do desvio entre os valores mínimo e máximo de IQVU percebidos na regional Centro-Sul. O mínimo, de 0,3026, é o menor registrado em toda Belo Horizonte. Por sua vez, o máximo, 0,9029, é o maior de toda a capital mineira. O coeficiente de variação é de 25,43%.

Variável	Região	Média	DP	CV (%)	Mínimo	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Máximo
IQVU	Barreiro	0,5889	0,0648	11,00	0,5132	0,5163	0,6055	0,6430	0,6828
	Oeste	0,6390	0,1020	15,97	0,4917	0,5521	0,6238	0,7335	0,7578
	Centro-Sul	0,7028	0,1787	25,43	0,3026	0,7110	0,7523	0,7983	0,9029
	Leste	0,5973	0,1146	19,18	0,4204	0,4766	0,6210	0,6999	0,7330
	Nordeste	0,5607	0,0881	15,71	0,4460	0,4650	0,5765	0,6481	0,6747
	Noroeste	0,5911	0,0727	12,30	0,4612	0,5414	0,5962	0,6560	0,6949
	Norte	0,5237	0,1074	20,51	0,3513	0,4259	0,5429	0,5832	0,6886
	Pampulha	0,6563	0,1157	17,63	0,4463	0,5775	0,6971	0,7224	0,8159
	Venda Nova	0,5671	0,0829	14,62	0,4974	0,5116	0,5501	0,5707	0,7606

Tabela 14: Índice de Qualidade de Vida Urbana por regional de BH. DP: Desvio-padrão, CV: Coeficiente de variação.

## Taxa de alfabetização

Em relação ao percentual de pessoas alfabetizadas, as taxas são altas - acima de 90% - para todas as regionais. As mais altas foram apresentadas pelas administrações regionais Centro-Sul, Pampulha (em ambas, o percentual registrado está acima dos 94%), Noroeste e Oeste (acima dos 93%). As regiões Nordeste e Leste registraram percentual entre 92% e 93%; Barreiro e Venda Nova, entre 91% e 92%; e Norte, perto de 91%, conforme gráfico “*Proporção da população alfabetizada por regional de BH*”.



*Gráfico 16: Proporção da população alfabetizada por regional de BH*

A regional Centro-Sul apresenta a maior taxa de alfabetização (94,85%), seguida da Oeste, que apresenta média de 94,03%. Percebe-se que a média registrada pela região Oeste é superior à registrada pela regional Pampulha, que aparece em terceiro lugar, com 93,32%. Em seguida, temos Noroeste, com 93,19%; Leste, com 92,46%; Venda Nova, com 91,66%; Barreiro, com 91,63%; Nordeste, com 91,07%; e Norte, com 90,20%.

Variável	Região	Média	DP	CV (%)	Mínimo	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Máximo
Proporção de pessoas alfabetizadas	Barreiro	0,9163	0,0283	3,09	0,8801	0,8891	0,9163	0,9406	0,9516
	Oeste	0,9403	0,0340	3,62	0,8912	0,9127	0,9375	0,9693	0,9848
	Centro-Sul	0,9485	0,0710	7,49	0,7707	0,9440	0,9813	0,9858	0,9875
	Leste	0,9246	0,0552	5,97	0,8329	0,8657	0,9432	0,9669	0,9694
	Nordeste	0,9107	0,0410	4,50	0,8512	0,8703	0,9116	0,9472	0,9640
	Noroeste	0,9319	0,0509	5,46	0,8012	0,9300	0,9499	0,9601	0,9663
	Norte	0,9020	0,0310	3,43	0,8650	0,8707	0,9047	0,9180	0,9587
	Pampulha	0,9332	0,0223	2,39	0,8998	0,9120	0,9342	0,9495	0,9662
	Venda Nova	0,9166	0,0151	1,64	0,8936	0,9089	0,9148	0,9237	0,9460

Tabela 15: Proporção de pessoas alfabetizadas por região administrativa de BH. DP: Desvio-padrão, CV: Coeficiente de variação.

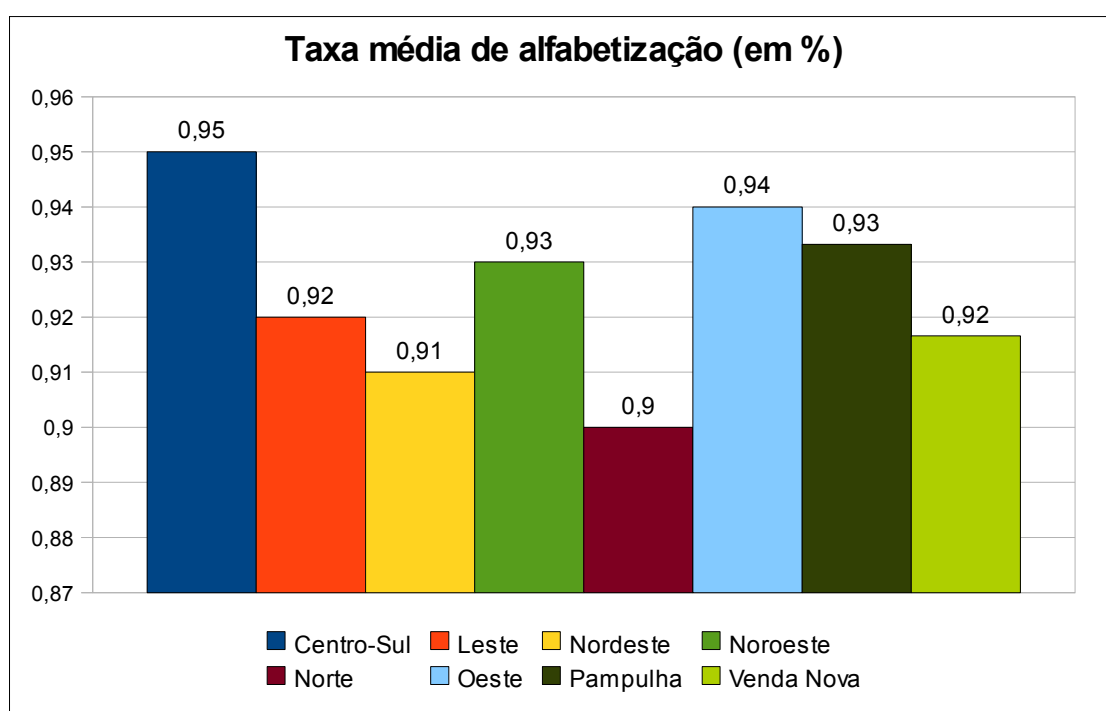


Gráfico 17: Média da taxa de alfabetização da população por região administrativa de BH

Apesar da homogeneidade da taxa de alfabetização entre as regionais administrativas, há uma observação específica em relação à região Centro-Sul, que reforça, mais uma vez, o quadro de heterogeneidade presente nesta unidade territorial. A região administrativa Centro-Sul é a que apresenta a maior taxa média de alfabetização, mas é também a unidade territorial com a maior amplitude entre a taxas mínima e máxima de alfabetização, sendo, respectivamente 77,07% e 98,75%. Ou seja, a regional Centro-

Sul apresenta um alto grau de heterogeneidade interno, o que, certamente, reflete em disparidades e discrepâncias em relação à população interna.

### Proporção de homens e mulheres

Todas as nove regionais apresentam aproximadamente a mesma proporção de homens e mulheres, sendo ligeiramente superior a proporção da população feminina em todas as administrações regionais. A região Centro-Sul apresenta a maior proporção de mulheres (55,2%), seguida da região Leste (53,7%), Noroeste (53,2%), Oeste (53%), Nordeste (52,6%), Pampulha (52,3%), Venda Nova (51,75%), Norte (51,69%) e Barreiro (51,16%).

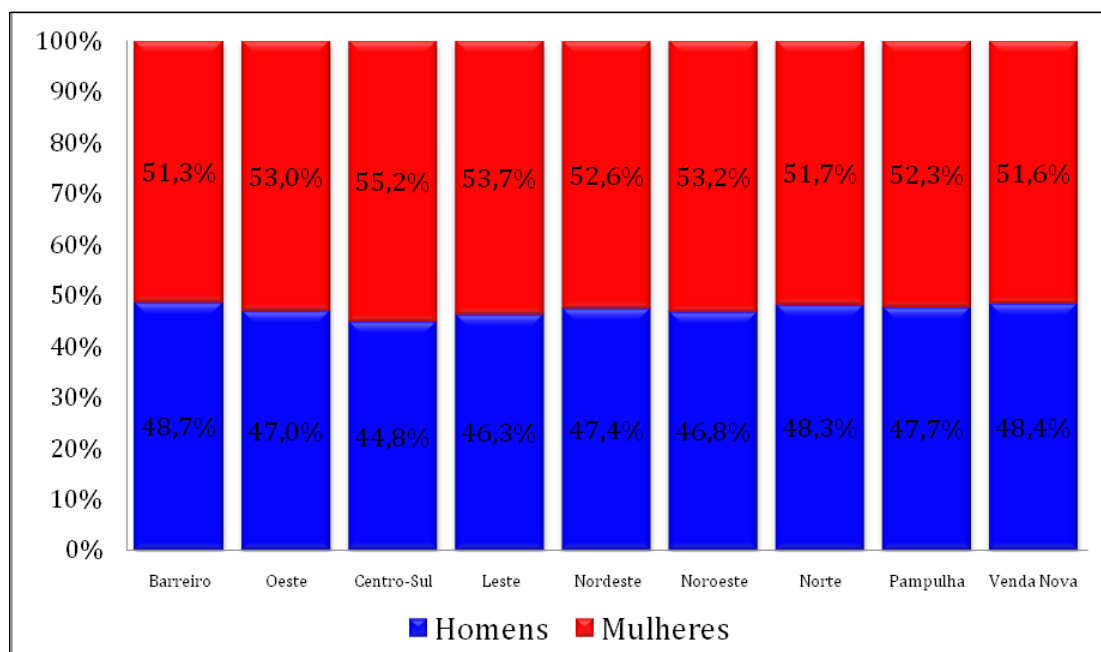


Gráfico 18: Proporção de homens e mulheres por região administrativa de BH

### Faixa etária

Em todas as regionais, a maior proporção de pessoas se encontra na faixa de 20 a 24 anos, seguida da faixa entre 15 e 19 anos, decrescendo a partir do aumento das faixas etárias. O que nos permite afirmar que em todo o município de Belo Horizonte são significativas as concentrações de jovens. Merece destacar que em relação à distribuição das faixas etárias, as regiões Barreiro e Venda Nova apresentam perfil semelhantes. Outro destaque deve ser feito em relação à região Centro-Sul, que registra, a partir da faixa de 45 a 49, as maiores proporções.

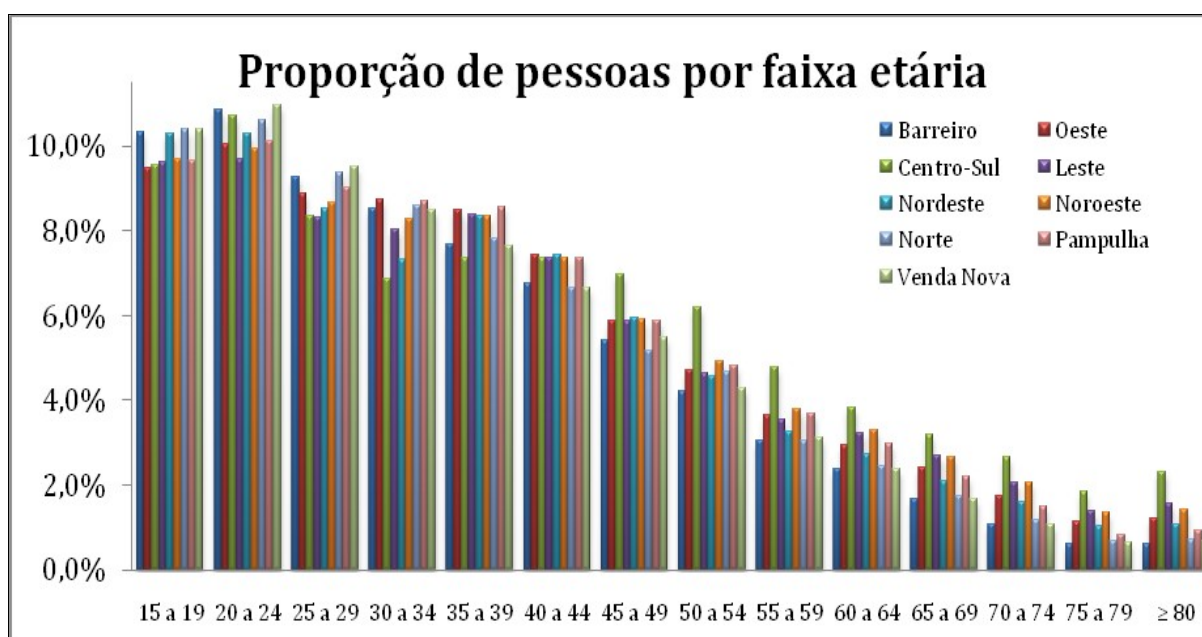


Gráfico 19: *Proporção de pessoas por faixa etária por região administrativa de BH*

### Síntese da Análise Descritiva

Em média, nas 74 Unidades de Planejamento (UPs)<sup>139</sup> que integram a amostra da análise descritiva, 93% da população é alfabetizada; a proporção de mulheres (53%) é superior a de homens; a proporção de pessoas na faixa etária de 20 a 24 anos é superior a todas as outras idades (10,5%), seguida de 15 a 19 anos (9,9%); e a menor proporção de pessoas concentra-se na faixa etária de 75 a 79 anos (1,07%).

Em todas as regiões, a maior proporção de pessoas se encontra na faixa de 20 a 24 anos, seguida da faixa de 15 a 19 anos, decrescendo, a partir desta, conforme o aumento das faixas etárias. Somando essas duas faixas etárias – 15 a 19 e 20 a 24 anos - em todas as regionais de Belo Horizonte, podemos afirmar que os jovens, tomando-se a definição da Organização das Nações Unidas (ONU) para juventude<sup>140</sup>, representam 20,4% da população de Belo Horizonte. Portanto, a expectativa é de que entre este grupo a participação no OP Digital possa ser alta, pois com base nas conclusões da *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2009*, o acesso aos serviços e-Gov é mais elevado entre os mais jovens.

139. Seis Unidades de Planejamento (UPs) foram excluídas por não apresentarem taxas de participação. São elas: Barreiro-Sul, regional Barreiro; Mariano de Abreu, regional Leste; Prado Lopes, regional Noroeste; Morro das Pedras, regional Oeste; Castelo e UFMG, regional Pampulha.

140. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), juventude pode ser definida pelo período etário compreendido entre 15 e 24 anos.

Em relação ao *tamanho da população*, a regional Noroeste é a área administrativa de Belo Horizonte que detém a maior população: aproximadamente 330 mil habitantes. A segunda regional mais populosa é a Nordeste, com 270 mil habitantes. Por outro lado, a regional Pampulha é dentre as nove áreas administrativas da capital mineira aquela que apresenta a menor população. São 130 mil habitantes. A regional com maior variação populacional entre Unidades de Planejamento (UPs) é a Centro-Sul com população mínima de 4.733 (Belvedere) e máxima de 46.522 (Savassi). A Unidade de Planejamento com maior população (74.210 habitantes) é a “Cristiano Machado”, que pertence à região Nordeste, e a UP com a menor população é a de “Camargos”, que pertence à região Noroeste, com 2.453 pessoas. A média da população por Unidade de Planejamento da amostra é de 29.610 habitantes.

A *renda média dos responsáveis por domicílios* em Belo Horizonte é de 4,64 salários mínimos<sup>141</sup>. Na regional Norte, a renda média dos responsáveis pelos domicílios é a mais baixa entre as nove administrações regionais de Belo Horizonte: 2,07 salários mínimos. Comparativamente, a renda média dos responsáveis pelos domicílios em salários mínimos da regional Centro-Sul, a mais alta da capital mineira, é de 10,51 salários mínimos, seguida das regionais Oeste (6,07 salários mínimos) e Pampulha (5,47 salários mínimos). A renda média da regional Centro-Sul é cinco vezes superior à registrada na regional Norte. A regional administrativa Centro-Sul apresentou a maior variação entre os valores mínimo e máximo da renda média em salários mínimos dos responsáveis pelos domicílios (de 1,21 a 16,16 salários mínimos).

Nas Unidades de Planejamento (UPs), a menor renda média do responsável pelo domicílio (1,21 salários mínimos) é registrada nas UPs Cafezal, da regional Centro-Sul; e Isidoro Norte, Furquim Werneck e Jardim Felicidade, as três pertencentes à regional Norte. A UP com a maior renda média do responsável pelo domicílio é a Savassi, da regional Centro-Sul, com 16,16 salários mínimos.

A média do *Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)* da amostra é de 0,61, variando de 0,30 a 0,90. A regional com maior IQVU médio é a Centro-Sul (0,70), seguida da região Pampulha (0,66). O menor IQVU médio é 0,52, encontrado na regional Norte. A Unidade de Planejamento (UP) que apresenta o menor IQVU é a do “Cafezal”, da regional Centro-Sul, e a de maior, também na Centro-Sul, é a “Francisco Sales”.

Todas as regiões apresentam altas proporções de *alfabetização*. A regional

---

141. Em 26 de setembro de 2011, 4,64 salários mínimos se equivaleriam a R\$ 2.528,80.

administrativa com a menor proporção (90,9%) de pessoas alfabetizadas é a Norte e a com maior proporção, 94,49%, é a Centro-Sul. A taxa de alfabetização não oferece um parâmetro que se aproxima da conclusão da *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2009*, que revelou que quanto maior o grau de escolarização maior é a taxa de utilização de serviços e-Gov. Contudo, será possível verificar, quando da apresentação das conclusões da regressão linear múltipla – que ainda serão apresentadas neste capítulo – se o índice de alfabetização é relevante para sugerir uma maior tendência de participação no OP Digital.

Todas as regiões administrativas de Belo Horizonte apresentam praticamente a mesma proporção de *homens e mulheres*, sendo pouco maior para a proporção de mulheres em todas as regiões. A região Centro-Sul apresenta a maior proporção de mulheres (55,2%), seguida da região Leste (53,7%), Noroeste (53,2%) e Oeste (53%);

#### **4.5. Participação no OP Digital (2006 e 2008)**

Praticamente não houve variação do número de eleitores aptos a votar em 2006 e em 2008. Em todas as regionais administrativas de Belo Horizonte, o número de eleitores aptos a votar em 2006 foi aproximadamente o mesmo para 2008, sendo o maior universo constatado na regional Noroeste e o menor na Pampulha para ambas edições do OP Digital de Belo Horizonte. Estas regiões são, respectivamente, as mesmas que apresentaram maior e menor população respectivamente<sup>142</sup>.

Em 2006, o banco de dados do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG) registrou 1.743.547 eleitores aptos a votar em toda a capital mineira; e em 2008, 1.772.234 eleitores aptos a votar – lembrando que para votar no OP Digital é necessário informar o número do título de eleitor. Entre as edições do OP Digital a variação do universo de eleitores aptos a votar de 2006 para 2008 foi positiva (+ 1,62%).

---

142. Mas o fato de ter mais eleitores aptos ao voto não quer dizer, necessariamente, que a região terá maior taxa de participação. A relação entre a taxa de participação e o tamanho da população será analisada a seguir, com a regressão linear múltipla.

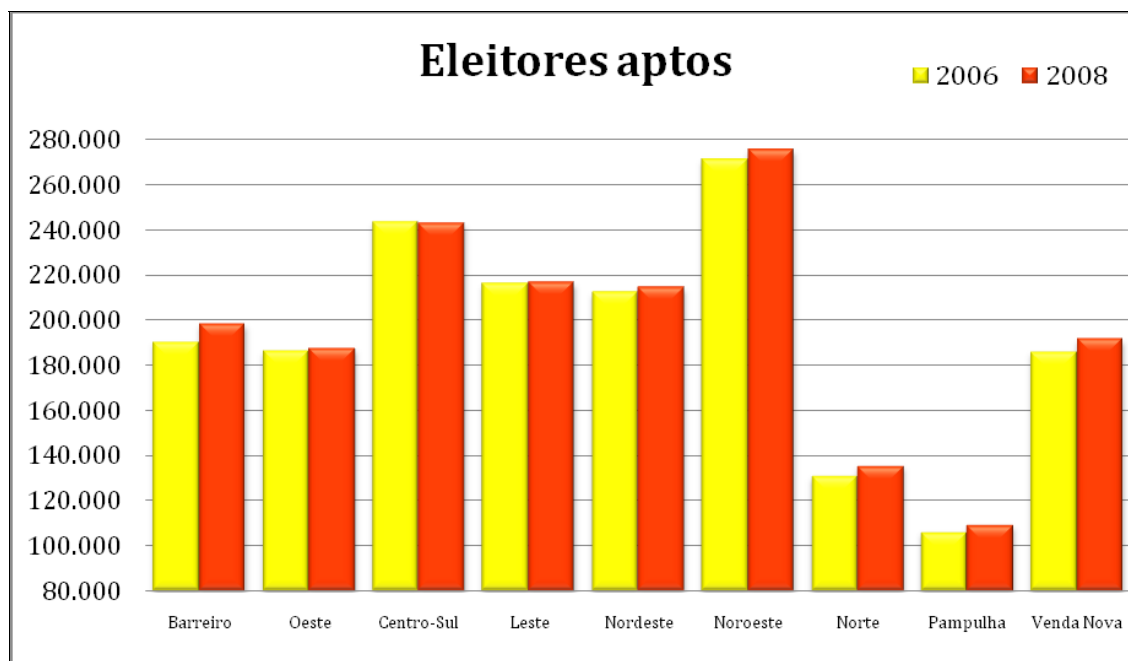


Gráfico 20: Eleitores aptos a votar por região administrativa de Belo Horizonte

Se o universo de eleitores manteve-se praticamente estável, o mesmo não se deu em relação ao número de participantes no OP Digital. Em 2006, participaram 172.927 eleitores e, em 2008, 124.320. Quando comparadas as participações nas duas edições do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, verifica-se que houve uma queda de 28,11%, o que representa uma redução em termos numéricos de 48.607 eleitores (vide Gráfico 22: Participação no OP digital X eleitores aptos a votar de acordo com o TRE-MG).



## Eleitores aptos X Participantes do OP Digital

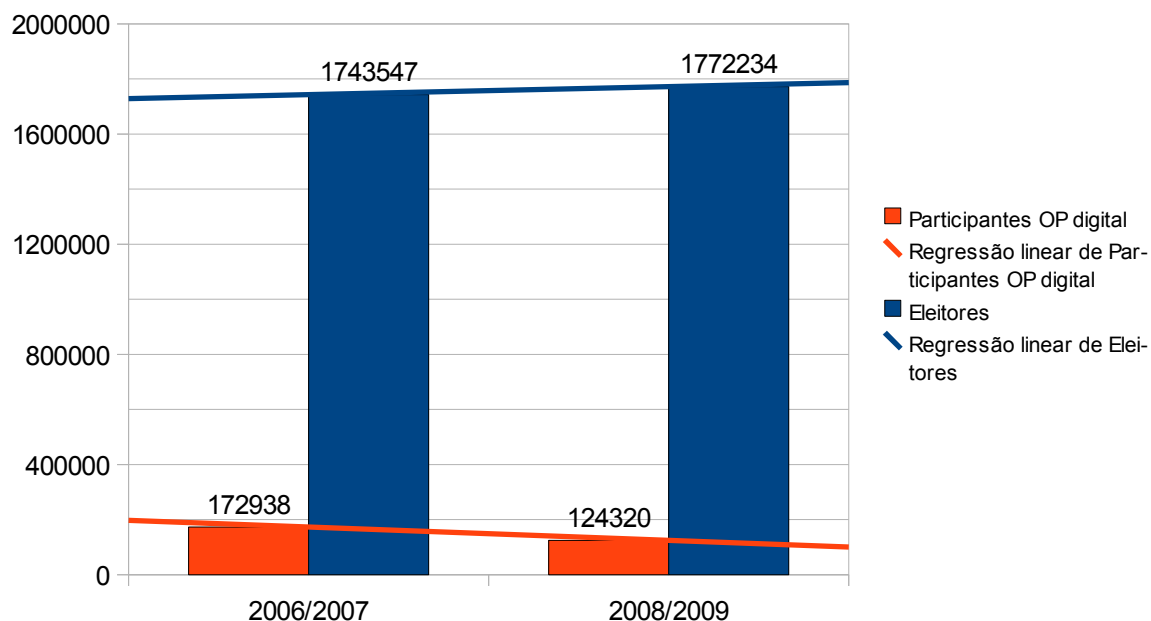


Gráfico 21: Participação no OP digital X eleitores aptos a votar de acordo com o TRE-MG

Este resultado demanda reflexões. O formato institucional do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, em princípio, passou por alterações em 2008 com o objetivo de incentivar a participação. Em 2008, abandonou-se as obras por regional e adotou-se uma grande obra viária favorecendo, na avaliação da Prefeitura de Belo Horizonte<sup>143</sup>, toda a cidade com melhorias para o trânsito e para o transporte público. Empreendimentos menores, ainda relacionados às regionais, a tônica das obras do OP Digital 2006 e também do OP Regional (Distrital), foram substituídos por grandes intervenções urbanas, originadas do Programa de Estrutura Viária de Belo Horizonte (Viurbs).<sup>144</sup> A Prefeitura, por meio do sítio na Internet do OP Digital 2008, disponibilizou informações (*vide tabela 12*) sobre a circulação diária de veículos em relação a cada um dos cinco empreendimentos, buscando identificar a relação entre as obras propostas e os benefícios para o sistema viário urbano.

143. Afirmação explicitada no site do OP Digital de Belo Horizonte. <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh>

144. Em 2006, as propostas originaram-se da Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo (Comforça).

Obras	Circulação de veículos/dia	
	Carros	Ônibus
Obra 1	50 mil	4,2 mil
Obra 2	100 mil	6,25 mil
Obra 3	80 mil	2,1mil
Obra 4	120 mil	3 mil
Obra 5	90 mil	5 mil

*Tabela 16: Quatro comparativo das obras do OP Digital 2008. Fonte: sítio na Internet do OP Digital 2008/2009*

No Orçamento Participativo Digital 2008 foi introduzida a votação gratuita por telefone.<sup>145</sup> Mas vale ressaltar que o voto através de ligação telefônica gratuita, ainda que tenha produzido impacto na participação (11.483 dos votos foram por telefone, correspondendo a 9,23% do total geral dos votos), não influenciou no resultado final do OP Digital 2008. Portanto, a exclusão dos votos por telefone não alteraria o resultado do OP Digital de 2008 (ver “*Votação alcançada no OP Digital 2008*”). Também não há dúvida que a introdução do voto gratuito por telefone amplia as possibilidades de participação, mas ficam excluídas as possibilidades de interação asseguradas pela Internet. A participação por telefone prioriza apenas o momento da escolha do empreendimento, ou seja, do voto.

Mudanças no sistema de navegação e nos aplicativos do sítio na Internet do OP Digital 2008, além da disponibilização de mais informações, também foram realizadas exatamente para permitir maior interação entre os participantes. Os cidadãos “postaram” comentários, propostas, mensagens, críticas e opiniões, que foram publicadas de acordo com critérios de moderação definidos por técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte. Também repetiu-se a possibilidade de realizar videoconferências *online* (“Bate Papo OP Digital”), possibilidade que objetivou auxiliar no esclarecimento de dúvidas e, de acordo com a publicação Plano de Empreendimentos Orçamento Participativo 2009/2010, editada pela Prefeitura de Belo Horizonte, “tornando o processo mais democrático e

145. De acordo com a *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Brasil 2009*, realizada pelo CGI.br, entre os anos de 2008 e 2009, quanto menor a faixa de renda familiar, maior o crescimento do uso de telefone fixo. Esse crescimento ter acontecido fundamentalmente no Sudeste: a proporção de domicílios com telefone fixo passou de 51% para 58% apontando crescimento de sete pontos percentuais considerando a área urbana. Já a telefonia celular, também segundo a pesquisa do CGI.br, caminha para a universalização nos domicílios brasileiros, chegando a 82% dos lares em áreas urbanas, e 78% no total do país. Em média, o crescimento da presença do celular nos domicílios é de 8% ao ano.

participativo” (Plano de Empreendimentos Orçamento Participativo 2009/2010: 38).

<b>OP Digital 2008 – Total de votos pela Internet e por telefone</b>				
<b>Número da obra</b>	<b>Descrição</b>	<b>Votos por telefone</b>	<b>Votos pela Internet</b>	<b>Total de votos</b>
Obra 1	Avenidas José Cândido da Silveira e dos Andradas	1298	10442	11740
Obra 2	Avenidas Pedro I e Portugal	1999	17383	19382
Obra 3	Avenida Tereza Cristina com Anel Rodoviário	954	9570	10524
Obra 4	Portal Sul/Belvedere	927	33008	33935
Obra 5	Praça São Vicente com Anel Rodoviário	6305	42424	48739
<b>Total de votos acumulados</b>		<b>11483</b>	<b>112837</b>	<b>124320</b>

*Tabela 17: Votação alcançada no OP Digital 2008*

Outra alteração importante foi a elevação da previsão de recursos a serem aplicados no OP Digital. Em 2006, foram disponibilizados R\$ 20,02 milhões para a execução das nove obras escolhidas; em 2008, a estimativa de recursos para a obra vencedora foi de R\$ 32 milhões, um aumento de 59,84%.

As alterações realizadas para assegurar maior interatividade e oportunidades de participação através do sítio do OP Digital 2008 são, seguramente, positivas e importantes para estimular a participação, mas apesar dos esforços da Prefeitura, o que se percebeu foi uma redução do número de participantes em relação ao Orçamento Participativo 2006. Os ajustes, identificados e implementados pela área técnica da Prefeitura, foram feitos, segundo depoimento da gerente do Orçamento Participativo, Sônia Vasconcelos, “*para ampliar e melhorar as formas de acesso dos cidadãos*”. Mas, na prática, o que se viu foi um resultado oposto: houve redução na participação.

Na avaliação do ex-prefeito, Fernando Pimentel, esta situação não deve ser caracterizada como um problema porque, segundo ele, no OP Digital 2006 a “*participação foi muito expressiva, mas desequilibrada. Em algumas regionais houve uma participação acentuada, com grande envolvimento e mobilização*”. Mas a opinião de Fernando Pimentel não é corroborada pelos dados de participação obtidos no OP Digital 2006 e 2008.

Lado a lado, as taxas de participação das regionais nas duas edições do OP Digital (2006 e 2008) indicam que a afirmativa do ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, não procede. No OP Digital 2006, o menor percentual de participação registrado em uma regional foi de 7,5% (Barreiro) e a maior foi de 10,5% (Norte). O intervalo entre ambas é de três pontos percentuais. No OP Digital 2008, a menor taxa de participação registrada em uma administração regional foi de 3,6% (Norte) e a maior foi de 14,3% (Noroeste). O intervalo é de 10,7 pontos percentuais<sup>146</sup>. Contrariamente ao que afirma o ex-prefeito de Belo Horizonte, é o Orçamento Participativo 2008 que apresenta uma participação desequilibrada e concentrada. No OP 2006 a participação foi mais homogênea, conforme pode ser observado na tabela *Taxa de participação no OP Digital por regional administrativa de Belo Horizonte*.

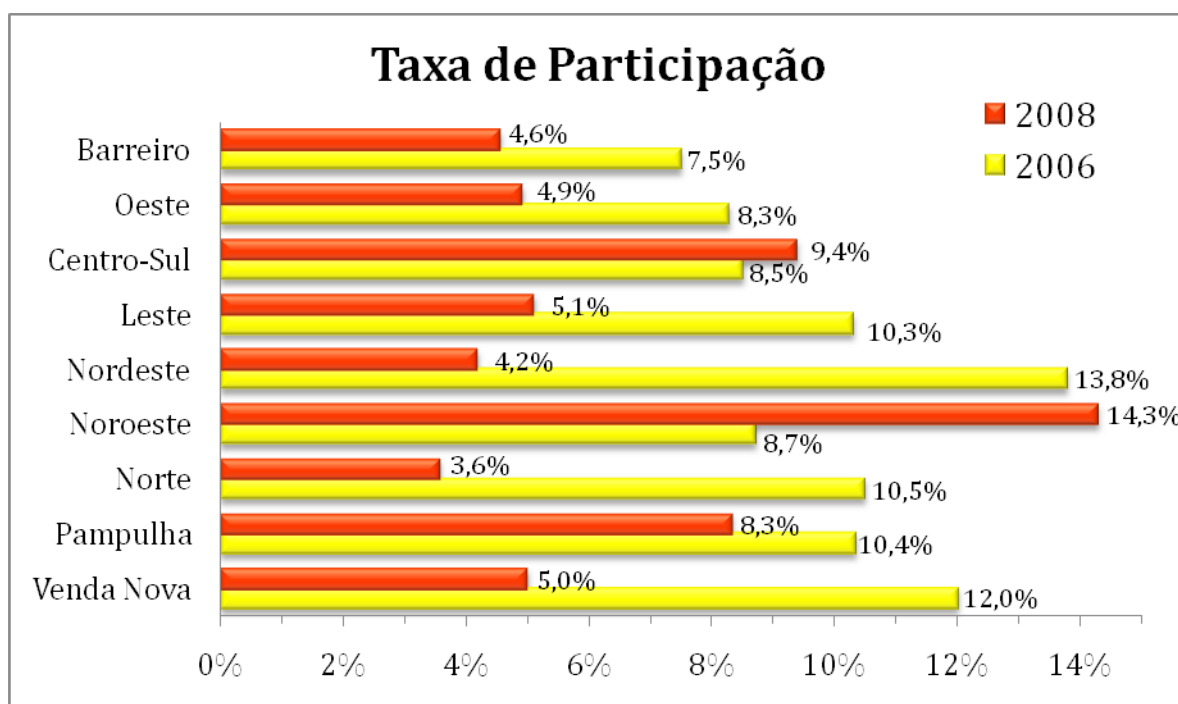


Gráfico 22: Taxa de participação no OP Digital por regional administrativa de Belo Horizonte

Em 2006, a regional administrativa Nordeste - a quarta em no de eleitores aptos a votar naquele ano – foi a que obteve o maior percentual de participação: 13,8%. A região que obteve o menor percentual foi a do Barreiro, com 7,5% – a quinta em número de

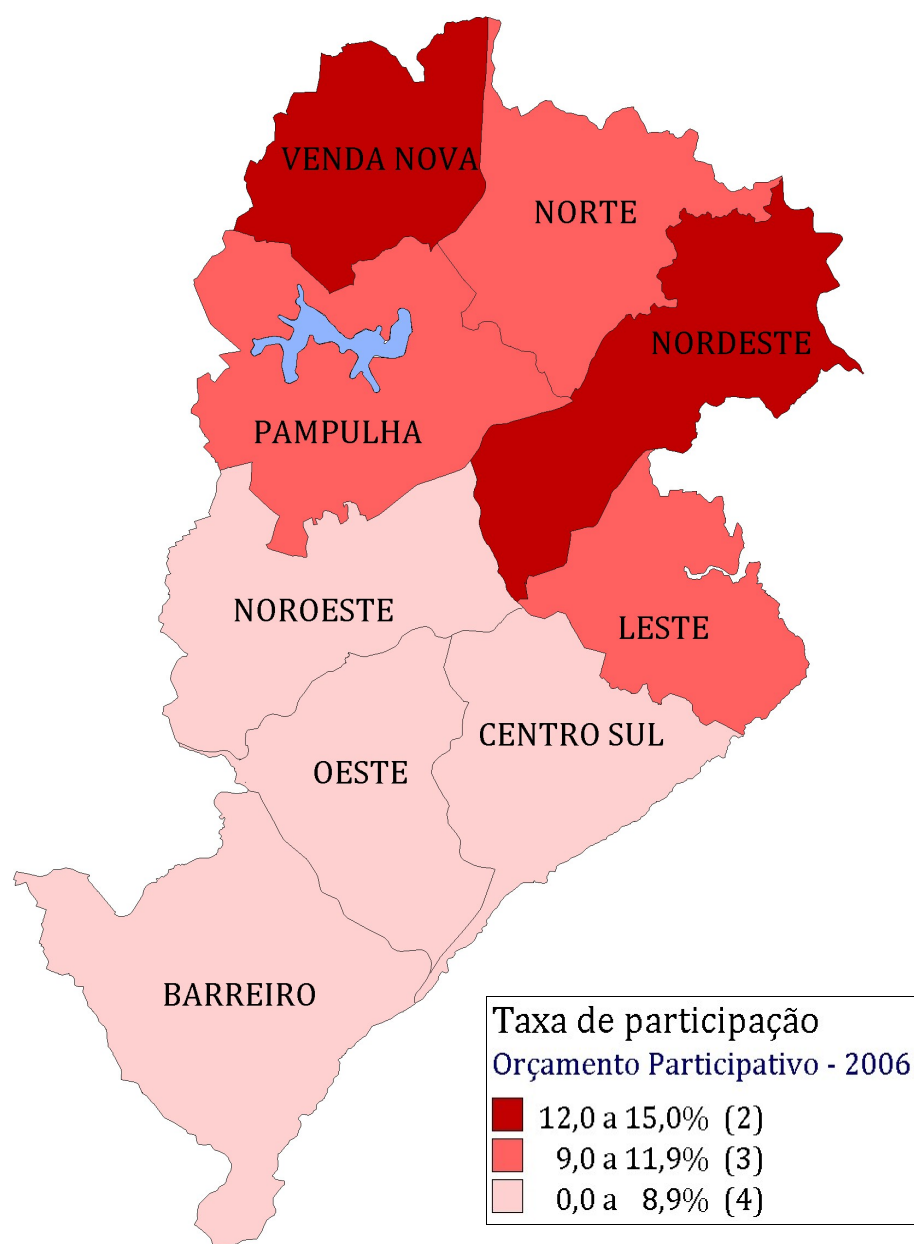
146. A título de curiosidade, os percentuais de participação alcançados nas duas edições analisadas do OP Regional - 2005/2006 e 2007/2008 – seriam, respectivamente, 2,20% e 1,95%. É claro que não se espera de um fórum de participação presencial a mesma capacidade de inclusão de pessoas, em razão das dificuldades operacionais relacionadas, como a escolha de um espaço adequado, bem como a realização da deliberação.

eleitores aptos a votar. A região com o maior universo de eleitores aptos a votar (Noroeste) obteve o percentual de participação de 8,7%, ocupando a sexta posição, e a regional com o menor número de eleitores aptos a votar (Pampulha) registrou 10,4% de participação, conquistando a quarta posição entre as regionais que registraram as mais altas taxas de participação.

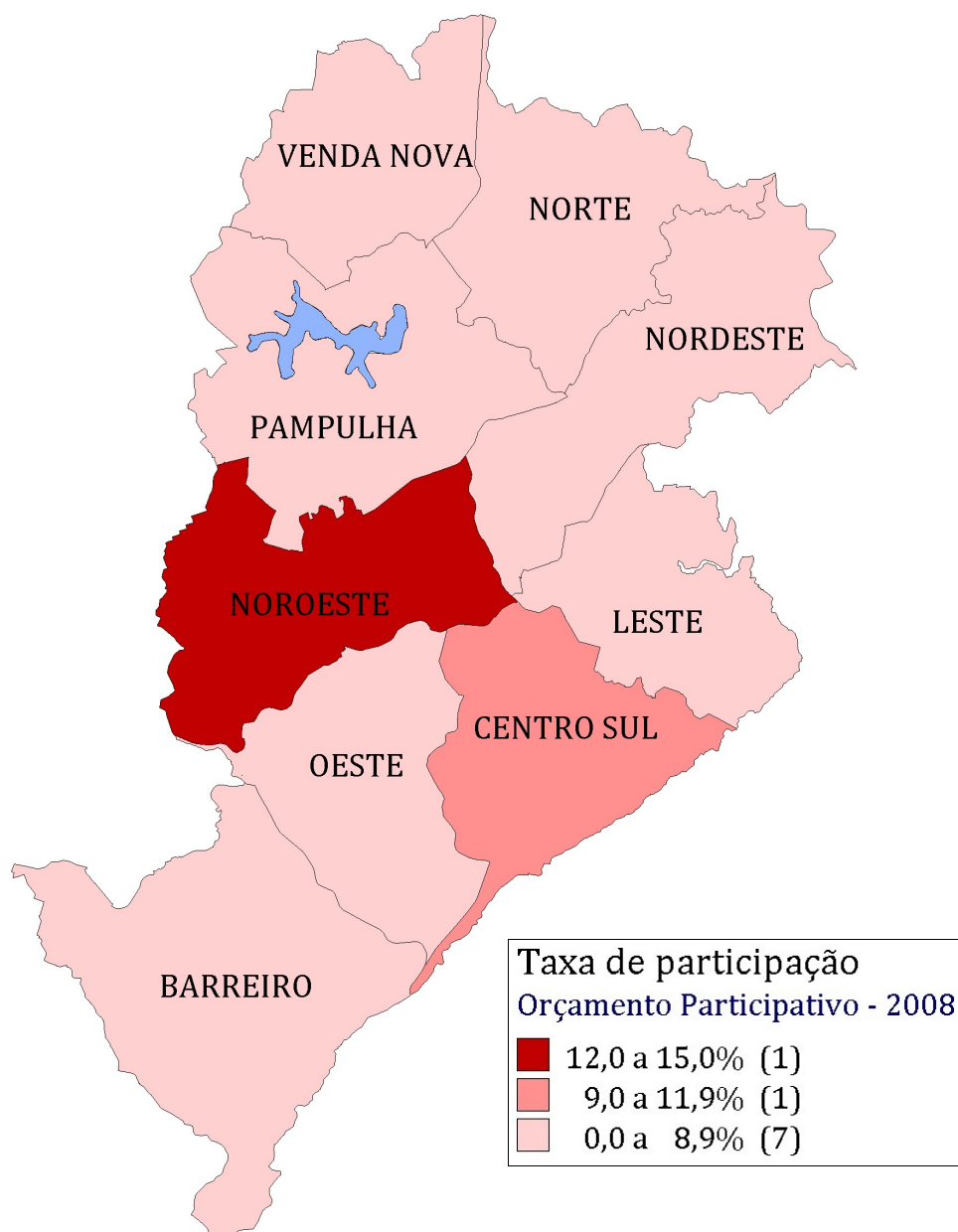
Em 2008, a regional Noroeste - a região administrativa com o maior universo de eleitores aptos a votar - obteve a maior taxa de participação (14,3%); lembrando, que a obra viária (Praça São Vicente/Anel Rodoviário), vencedora no OP Digital naquele ano, localiza-se na região Noroeste. A regional Centro-Sul obteve a segunda maior taxa média de participação (9,4%). Nesta região estava localizada a proposta de empreendimento - Portal do Belvedere – que ficou em segundo lugar. A região administrativa com o menor percentual de participação foi a Norte (3,6%), que também é a que detém o menor universo de eleitores aptos a votar.

As taxas de participação no OP Digital 2006 foram: entre 12 e 15% (Nordeste e Venda Nova); entre 9 e 11,9% (Leste, Pampulha e Norte); e entre 0 e 8,9% (Barreiro, Centro-Sul, Noroeste e Oeste). Em 2008, as taxas de participação foram dispostas da seguinte maneira: entre 12 e 15% (Noroeste); entre 9 e 11,9% (Centro-Sul); entre 0 e 8,9% (Pampulha, Barreiro, Leste, Nordeste, Norte, Venda Nova e Oeste).

Se observamos apenas os mais altos percentuais de participação – de 9 a 15% -, verificamos que no OP Digital 2006 cinco das nove regiões administrativas encontram-se neste intervalo, lembrando que o percentual médio de participação no OP Digital de 2006, calculado em relação ao número de eleitores aptos a votar, foi de 9,9%. No OP Digital 2008, no intervalo de participação entre 9 e 15%, foram apenas duas regionais, a Noroeste e a Centro-Sul, onde localizavam-se as duas obras mais votadas (*ver mapas Taxa de participação das regionais de Belo Horizonte no OP Digital 2006 e Taxa de participação das regionais de Belo Horizonte no OP Digital 2008*). Em 2008, a maior parte das regionais administrativas, ou seja, sete (7) delas, apresentaram taxas de participação próximas do percentual médio de participação de 7,0%. As sete regionais obtiveram taxas de participação entre 0 e 8,9%%.



*Mapa 5: Taxa de participação das regionais de Belo Horizonte no OP Digital 2006*



*Mapa 6: Taxa de participação das regionais de Belo Horizonte no OP Digital 2008*

Comparando os percentuais de participação entre as duas edições do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte (*ver tabela a seguir*), percebemos que em sete regionais administrativas (Barreiro, Leste, Nordeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova) houve queda da primeira para a segunda edição do OP Digital (2006 para 2008). As duas únicas regionais administrativas que registraram aumento nas taxas de participação, de 2006 para 2008, foram a Noroeste e a Centro-Sul, onde estavam localizadas as duas obras mais votadas.

<b>Taxas de Participação no Orçamento Participativo Digital por Regional Administrativa de Belo Horizonte</b>		
Regionais	OP Digital 2006	OP Digital 2008
Barreiro	7,50%	4,60%
Centro-Sul	8,50%	9,40%
Leste	10,30%	5,10%
Nordeste	13,80%	4,20%
Norte	10,50%	3,60%
Noroeste	8,70%	14,30%
Oeste	8,30%	4,90%
Pampulha	10,40%	8,30%
Venda Nova	12,00%	5,00%

*Tabela 18: Taxas de Participação no OP Digital de BH*

A partir da observação dos percentuais de participação por regional administrativa, é possível deduzir que pode existir relação entre obra/empreendimento e a taxa de participação no OP Digital ou entre o formato institucional do Orçamento Participativo Digital e as taxas de participação. O que parece explicar a variação nas taxas de participação é a variável interesse (Mansbridge, 1995). No OP Digital 2006, ao adotar um modelo que assegurou que as nove regionais administrativas seriam beneficiadas por um empreendimento, a Prefeitura de Belo Horizonte estimulou a participação ou, na interpretação de Miola (2011), abriu perspectivas para participação ao oferecer “garantias” de que o engajamento seria recompensado.

Contrariamente, o desenho institucional do OP Digital 2008 favoreceu o cenário de disputa, instaurando uma lógica adversarial entre os moradores – apenas uma das cinco obras seria realizada e caberia à população escolher qual delas seria implementada. Este



modelo de participação parece ter incitado a competição – vide as taxas de participação registradas pelas regionais Noroeste (14,3%) e Centro-Sul (9,45) – e, além disso, supervalorizou o momento do voto em detrimento do debate. Inversamente, o desenho institucional do OP Digital 2006, por prever a realização de uma obra por regional e, dessa forma, distribuir os recursos de forma mais igualitária por todo o território urbano de Belo Horizonte, não incentivou a competição extremada e o espírito de corpo entre as unidades administrativas – regionais competindo entre si –, mas favoreceu a possibilidade da emergência de uma participação colaborativa.

No OP Digital 2008, a maior taxa de participação (44,19%) registrada foi no bairro Belvedere, da regional Centro-Sul. Certamente houve forte mobilização na tentativa de viabilizar a obra “Portal Sul/ Belvedere”, a segunda mais votada. No entanto, o benefício deste empreendimento foi, entendido, provavelmente, como uma reivindicação muito específica e particular, pois não obteve nem mesmo a “solidariedade” de outras Unidades de Planejamento vizinhas, localizadas na mesma regional, e com características socioeconômicas semelhantes à UP Belvedere. Na Unidade de Planejamento Mangabeiras, por exemplo, a taxa de participação foi de 5,80%, a mais baixa do OP Digital 2008.

Curiosos que se na regional Centro-Sul, a distribuição de votos segue a tendência registrada no OP Digital 2008, ou seja, de grande concentração da participação em determinadas áreas, na regional Noroeste, localização da obra vencedora (Praça São Vicente com o Anel Rodoviário), a situação foi diferente. Bairros mobilizaram-se e conseguiram reverter o resultado da votação que se desenhava – a obra estava em segundo lugar, atrás do empreendimento Portal Sul/Belvedere. Três dos bairros desta região administrativa obtiveram expressivas taxas de participação, incluídas entre as dez mais altas do OP Digital 2008, encontram-se na regional Noroeste: Padre Eustáquio (12,79%), Glória (23,71%) e Abílio Machado (28,62%).

Também é importante destacar que ainda que os recursos destinados ao OP Digital 2006 tenham sido inferiores aos destinados para 2008, eles estavam melhor distribuídos em obras em toda a extensão territorial do município. Por isso, provavelmente, a distribuição da participação no OP Digital 2006 foi mais homogênea. Além disso, em 2006, as características dos 36 empreendimentos, quatro por regional, eram muito semelhantes aos empreendimentos do Orçamento Participativo Regional (ou Distrital): elas atendiam reivindicações de obras das regionais, como iluminação de

espaços urbanos, construção de albergues, revitalização de postos de saúde, urbanização de avenidas, construção de espaços culturais etc. Diversamente, em 2008, as obras apresentadas originaram-se do Plano de Empreendimentos do VIURBS, definido pelos técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte.

No OP Digital 2006 os grupos de interesse intraregionais se mobilizaram, debateram e travaram uma disputa interna em torno da aprovação do empreendimento que lhes parecia mais apropriado. No entanto, havia a certeza de que todas as nove regionais seriam beneficiadas com uma obra, não sendo, portanto, necessário travar uma disputa entre os moradores de diferentes regionais administrativas. Por outro lado, em 2008, o cenário foi inverso. A Prefeitura de Belo Horizonte, ao apresentar cinco grandes obras viárias e determinar que a população deveria escolher uma delas, instituiu no cenário metropolitano a perspectiva adversarial. Somente em três unidades administrativas – Noroeste, Centro-Sul e Pampulha – houve mobilização acima da média de participação registrada. Nessas três regionais as pessoas devem ter se articulado, movidas pelo sentimento de que era necessário derrotar as demais propostas.

Concluindo, a participação no OP Digital 2006 foi melhor distribuída em toda a extensão do território da capital mineira, enquanto que na edição de 2008, a participação se deu de forma concentrada, desequilibrada. Diversamente da idealização do ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, a respeito do sentido do OP Digital - “chamar o sujeito para um envolvimento, uma reflexão que vai além do dia a dia dele”<sup>147</sup> -, ou seja, incentivar a população a pensar o que é melhor para o conjunto da cidade, o desenho institucional do OP Digital 2008 favoreceu o cenário de disputa, instaurando uma lógica adversarial, modelo que supervaloriza o momento do voto em detrimento do debate. Inversamente, o modelo institucional do OP Digital 2006, por prever a realização de uma obra por regional e distribuir os recursos de forma mais igualitária, certamente estimulou a adesão das pessoas, o que acabou refletindo uma taxa de participação superior à do OP Digital 2008.

---

147. Trecho extraído da entrevista realizada com o ex-prefeito de Belo Horizonte no dia 18 de agosto de 2010.

Regional	Nome UP	OPD 2006			OPD 2008		
		Votantes	Eleitores	Participação	Votantes	Eleitores	Participação
Barreiro	Bairro das Indústrias	523	9.861	5,3%	1.042	9.764	10,7%
	Lindéia	1.412	33.094	4,3%	921	33.777	2,7%
	Barreiro de Baixo	2.903	37.574	7,7%	1.841	37.983	4,8%
	Barreiro de Cima	2.122	32.910	6,4%	1.642	33.941	4,8%
	Jatobá	5.112	43.255	11,8%	2.147	48.302	4,4%
	Cardoso	2.023	29.704	6,8%	1.264	30.569	4,1%
	Olhos D'água	197	3.991	4,9%	217	4.176	5,2%
	Barreiro-Sul	-	-	0,0%	-	-	0,0%
Centro-Sul	Barro Preto	1.304	13.213	9,9%	934	14.144	6,6%
	Centro	1.489	15.977	9,3%	625	12.559	5,0%
	Francisco Sales	628	7.985	7,9%	270	4.952	5,5%
	Savassi	4.332	52.087	8,3%	4.928	55.628	8,9%
	Prudente de Moraes	1.908	23.551	8,1%	2.474	23.888	10,4%
	Santo Antônio	2.371	27.926	8,5%	2.474	28.067	8,8%
	Anchieta/Sion	3.101	37.192	8,3%	4.300	36.818	11,7%
	Serra	2.326	26.902	8,6%	2.399	27.000	8,9%
	Mangabeiras	1.224	15.198	8,1%	876	15.092	5,8%
	São Bento/Sta. Lúcia	1.318	14.362	9,2%	1.856	14.437	12,9%
	Belvedere	253	3.186	7,9%	1.566	3.544	44,2%
	Barragem	126	1.927	6,5%	56	2.171	2,6%
	Cafezal	386	4.172	9,3%	87	4.580	1,9%
Leste	Instituto Agronômico	3.031	32.469	9,3%	1.844	32.414	5,7%
	Boa Vista	4.698	43.728	10,7%	2.592	44.077	5,9%
	Floresta/Santa Tereza	3.399	36.249	9,4%	2.113	36.579	5,8%
	Pompéia	2.999	29.629	10,1%	1.223	29.657	4,1%
	Taquaril	2.867	22.003	13,0%	716	22.853	3,1%
	Santa Efigênia	3.585	38.580	9,3%	1.518	37.565	4,0%
	Baleia	535	3.796	14,1%	115	3.915	2,9%
	Mariano de Abreu	-	-	0,0%	-	-	0,0%
	Santa Inês	1.186	9.687	12,2%	987	9.642	10,2%
Nordeste	Capitão Eduardo	206	2.228	9,2%	95	2.453	3,9%
	Ribeiro de Abreu	3.205	14.532	22,1%	308	14.704	2,1%
	Belmonte	6.880	30.571	22,5%	818	31.148	2,6%
	Gorduras	1.041	12.877	8,1%	498	13.417	3,7%
	São Paulo/Goiânia	4.372	44.690	9,8%	1.719	44.491	3,9%
	Cristiano Machado	8.611	65.768	13,1%	4.091	66.778	6,1%
	Cachoeirinha	3.220	24.751	13,0%	883	24.901	3,5%
	Concórdia	1.790	17.117	10,5%	605	16.818	3,6%
	Glória	4.254	51.244	8,3%	12.148	51.236	23,7%
Noroeste	Abílio Machado	3.923	44.143	8,9%	12.756	44.569	28,6%
	Jardim Montanhês	595	9.580	6,2%	700	9.330	7,5%
	Caicara	2.199	25.013	8,8%	2.238	25.869	8,7%
	Antônio Carlos	6.071	59.483	10,2%	2.573	58.946	4,4%
	Padre Eustáquio	3.544	45.243	7,8%	6.222	48.642	12,8%
	Camargos	617	2.811	21,9%	308	2.813	10,9%
	PUC	1.917	24.741	7,7%	2.114	24.855	8,5%
	Santa Maria	563	9.201	6,1%	423	9.620	4,4%
	Prado Lopes	-	-	0,0%	-	-	0,0%
Norte	Jaqueline	1.379	14.836	9,3%	704	15.791	4,5%
	Isidoro Norte	634	7.187	8,8%	188	7.408	2,5%
	Furquim Werneck	11	120	9,2%	5	244	2,0%
	Planalto	945	9.440	10,0%	826	10.012	8,3%
	São Bernardo	2.766	25.475	10,9%	1.183	25.576	4,6%
	Tupi/Floramar	3.704	34.311	10,8%	987	36.419	2,7%
	Primeiro de Maio	2.996	29.497	10,2%	693	29.365	2,4%
	Jardim Felicidade	1.296	9.854	13,2%	266	10.673	2,5%
Oeste	Cabana	5.091	60.982	8,3%	2.398	60.419	4,0%
	Jardim América	4.224	53.735	7,9%	2.175	53.990	4,0%
	Barroca	3.113	36.621	8,5%	2.627	36.479	7,2%
	Morro das Pedras	-	-	0,0%	-	-	0,0%
	Betânia	2.689	32.409	8,3%	1.528	32.238	4,7%
	Estoril/Buritis/Pilar Oeste	355	2.720	13,1%	516	4.449	11,6%
Pampulha	Garças/Braúnas	432	3.023	14,3%	166	2.960	5,6%
	Santa Amélia	2.628	27.231	9,7%	3.620	27.974	12,9%
	Pampulha	1.326	15.326	8,7%	1.381	15.721	8,8%
	Jaraguá	3.191	20.968	15,2%	1.095	21.356	5,1%
	Sarandí	854	9.961	8,6%	823	10.402	7,9%
	Castelo	-	-	0,0%	-	-	0,0%
	Ouro Preto	1.234	16.510	7,5%	964	17.410	5,5%
	UFMG	-	-	0,0%	-	-	0,0%
	São Francisco	929	6.902	13,5%	340	6.698	5,1%
	Confisco	392	6.165	6,4%	701	6.396	11,0%
Venda Nova	Mantiqueira/Sesc	3.546	38.654	9,2%	1.426	40.590	3,5%
	Serra Verde	915	8.938	10,2%	378	9.177	4,1%
	Piratininga	2.969	28.559	10,4%	1.001	29.182	3,4%
	Jardim Europa	2.926	24.022	12,2%	1.115	24.431	4,6%
	Venda Nova	1.626	13.417	12,1%	767	13.419	5,7%
	Céu Azul	3.605	23.539	15,3%	1.445	24.766	5,8%
	Copacabana	5.954	40.790	14,6%	2.847	41.536	6,9%
	São João Batista	831	8.154	10,2%	629	8.469	7,4%
<b>Total</b>		<b>172.927</b>	<b>1.743.547</b>	<b>9,9%</b>	<b>124.320</b>	<b>1.772.234</b>	<b>7,0%</b>

Tabela 19: Quadro com as taxas de participação no OP digital 2006 e 2008. Fonte: Gerência de Informação da PBH

#### **4.6. Regressão linear múltipla: fatores que influenciaram na variação da taxa de participação no OP Digital de Belo Horizonte**

Com a regressão linear múltipla objetivou-se informar a influência das variáveis independentes (renda média, IQVU e faixa etária) sobre a variável dependente (taxa participação no Orçamento Participativo Digital - 2006 e 2008). Para a melhor operacionalidade do modelo, foram também analisadas a influência de outras três variáveis independentes (tamanho da população das UPs, gênero dos moradores das UPs e taxa de alfabetização dos moradores das UPs) sobre a variável dependente.

O objetivo perseguido com a introdução dessas outras três variáveis adicionais foi o de melhorar a capacidade de predição do modelo, ou seja, reduzir o coeficiente do intercepto, o que, em regressão, significa a parte da variável dependente explicada por outras variáveis, que não as consideradas no modelo - nesta pesquisa, renda média, IQVU e faixa etária.

A regressão linear múltipla será aplicada em separado para as duas edições do OP Digital. Para tanto, foi necessária a exclusão de Unidades de Planejamento (UPs) consideradas *outliers*, ou seja, UPs que apresentaram taxas de participação discrepantes (altas ou baixas) em relação às médias obtidas tanto para o OP Digital de 2006 quanto para 2008, além das Unidades de Planejamento que apresentaram taxa de participação nula (0%)<sup>148</sup>.

Na regressão linear do OP Digital 2006 foram retiradas dez (10) Unidades de Planejamento; do modelo do OP Digital 2008 foram excluídas oito (8) UPs. No entanto, essas UPs serão tratadas como casos especiais e para elas será realizada uma regressão linear múltipla à parte, que procurará, tanto para o OP Digital 2006 quanto para o OP 2008, apontar as variáveis que influenciaram na variação da taxa de participação.

##### **4.6.1. Regressão linear múltipla para o OP Digital 2006**

A regressão linear múltipla permitiu a análise dos dados de participação do OP Digital 2006 por Unidade de Planejamento (UPs) de Belo Horizonte a partir de três recortes distintos: *i*) as 64 Unidades de Planejamento que integram o modelo de análise principal; *ii*) conjunto de dez (10) UPs que foram extraídas do modelo de regressão por apresentarem números absolutos e relativos de participação muito díspares em relação à média; *iii*) UPs que apresentaram as cinco maiores taxas de participação e UPs que

148. São elas: Barreiro-Sul, regional Barreiro; Mariano de Abreu, regional Leste; Prado Lopes, regional Noroeste; Morro das Pedras, regional Oeste; Castelo e UFMG, regional Pampulha.

apresentaram as cinco menores taxas de participação.

A tabela "Unidades de Planejamento retiradas do modelo para análise do OP Digital 2006" informa as UPs que foram excluídas do modelo de regressão por apresentarem altos desvios em relação à média da participação. Dentre as 10 UPs nesta situação, nove (9) apresentaram altas taxas de participação e apenas uma, conseqüentemente, baixa taxa de participação. Três (3) pertencem à Região Administrativa da Pampulha; duas (2), que apresentaram as mais altas taxas de participação, são da regional Nordeste; (2) duas de Venda Nova; e uma (1) para cada uma das demais regiões administrativas – Barreiro, Leste e Noroeste.

Região Administrativa	Nome da UP	Taxa de participação
Barreiro	Lindeia	4,27%
Leste	Baleia	14,09%
Nordeste	Ribeiro de Abreu	22,05%
Nordeste	Belmonte	22,50%
Noroeste	Camargos	21,95%
Pampulha	São Francisco	13,46%
Pampulha	Garças/Braúnas	14,29%
Pampulha	Jaraguá	15,22%
Venda Nova	Copacabana	14,60%
Venda Nova	Céu Azul	15,32%

Tabela 20: Unidades de Planejamento retiradas do modelo para análise do OP Digital 2006

Em relação às 64 Unidades de Planejamento que integram o modelo principal de análise, a variável relevante para explicar a participação no OP Digital 2006 foi a *faixa etária*. A *proporção de pessoas em idades entre 15 e 19 anos, 30 e 34 anos e 70 e 74 anos* foram significativas para explicar a variação na taxa de participação. *Quanto maior a proporção de pessoas nessas faixas etárias nas UPs pesquisadas, maior tendência de elevação da taxa de participação no OP Digital 2006*. Dentre as três faixas etárias, a que apresentou maior indicação para a elevação da taxa de participação no Orçamento Participativo Digital 2006 foi, surpreendentemente, a *de 70 a 74 anos*.

Para fins didáticos, foi possível sugerir uma situação hipotética que nos auxiliará na compreensão do modelo de regressão linear múltipla e no entendimento da *força de influência* das faixas etárias indicadas - *de 15 a 19 anos, de 30 a 34 anos e de 70 a 74*

anos - sobre a taxa de participação no OP Digital 2006.

Proporção de pessoas			Taxa de participação	Variação da taxa em percentuais (%)
15 a 19	30 a 34	70 a 74		
0,1	0,1	0,1	0,27	-
0,2	0,1	0,1	0,4211	54,14
0,1	0,2	0,1	0,3997	46,30
0,1	0,1	0,2	0,4620	69,11

*Tabela 21: Simulação hipotética para confirmação da influência das variáveis indicadas pelo modelo de regressão para o OP Digital 2006*

Na situação hipotética, ao multiplicarmos por dois (X 2) a proporção de pessoas entre 15 e 19 anos, mantendo estáveis as demais faixas etárias, a taxa de participação registra variação positiva de 54,14%. Quando dobramos a proporção de pessoas na faixa etária de 30 a 34 anos – mantendo estáveis as outras duas faixas etárias -, registramos variação positiva na taxa de participação de 46,30%. Por fim, ao multiplicarmos por dois a proporção de pessoas de 70 a 74 anos, a variação positiva da taxa de participação é de 69,11%.

Dentre as variáveis apontadas, *faixa etária* (15 a 19; 30 a 34; e 70 a 74 anos) foi a única que se mostrou significativa para explicar a variação, neste caso, positiva, da taxa de participação no Orçamento Participativo Digital 2006, ou seja, a elevação da taxa de participação no OP Digital 2006. Significa, conclusivamente, que, nas 64 Unidades de Planejamento pesquisadas, quanto maior o número de moradores nos três intervalos etários assinalados (15 a 19; 30 a 34; e 70 a 74 anos), maior a tendência de participação a ser verificada no OP Digital 2006.

A retirada das dez UPs ("*Unidades de Planejamento retiradas do modelo para análise do OP Digital 2006*") que apresentaram altos desvios em relação à média da taxa de participação, as variáveis *taxa de alfabetização* e *proporção de pessoas nas faixas etárias de 35 a 39 e de 45 a 49* deixaram de ser significativas. Este resultado indica, possivelmente, que as mais altas intensidades de participação registradas no OP Digital 2006 – lembrando que das dez Unidades de Planejamento retiradas do modelo, nove apresentam as mais altas taxas de participação no Orçamento Participativo Digital 2006 – possivelmente estão associadas às variáveis *faixa etária* (de 35 a 39 e de 45 a 49 anos) e *proporção de pessoas alfabetizadas*. Ou seja, tais variáveis parecem significativas na

definição do percentual de participação para as nove UP's que registraram as maiores taxas de participação no OP Digital 2006, de 14,09% a 22,50%.

A regressão múltipla linear também permitiu analisar, em separado, o universo das UPs que apresentaram as cinco (5) maiores e as cinco (5) menores taxas de participação. As UPs com menores taxas de participação encontram-se nas regionais Barreiro (3) e Noroeste (2) e as Unidades de Planejamento com as cinco maiores taxas de participação estão localizadas nas regionais Nordeste (2), Noroeste (1), Pampulha (1) e Venda Nova (1). A UP Lindeia apresentou a menor taxa de participação, com 4,27%, e a com a maior taxa de participação foi a Belmonte, com 22,50%.

	<b>Região Administrativa</b>	<b>Nome da UP</b>	<b>Taxa de participação</b>
Mais baixas taxas de participação no OP Digital 2006	Barreiro	Lindeia	4,27%
	Barreiro	Olhos D'água	4,94%
	Barreiro	Bairro das Indústrias	5,30%
	Noroeste	Santa Maria	6,12%
	Noroeste	Jardim Montanhês	6,21%
Mais altas taxas de participação no OP Digital 2006	Pampulha	Jaraguá	15,22%
	Venda Nova	Céu Azul	15,32%
	Noroeste	Camargos	21,95%
	Nordeste	Ribeiro de Abreu	22,05%
	Nordeste	Belmonte	22,50%

*Tabela 22: Unidades de Planejamento que obtiveram as menores e as maiores taxas de participação no OP Digital 2006*

Em média, constatou-se que nas cinco Unidades de Planejamento com as maiores taxas de participação a *população*, a *renda média* e a *proporção de pessoas com idade entre 40 e 44 anos* são maiores. Portanto, quanto maior a proporção dessas três variáveis maior a participação nessas cinco Unidades de Planejamento. No caso da *proporção de pessoas alfabetizadas*, assim como a *proporção de mulheres e de pessoas com idade entre 15 e 19, 45 a 59 e acima de 75* são pouco maiores para as UPs com maiores taxas de participação. Essas variáveis influenciaram a taxa de participação, mas não o fizeram de forma tão intensa quanto as três outras variáveis anteriormente apontadas.

Para as Unidades de Planejamento que obtiveram as menores taxas de participação, mostrou-se, em média, relevante a *proporção de pessoas com idade entre*

25 e 34 anos: quanto maior a proporção de pessoas nessa faixa etária, menor foi a tendência à participação no OP Digital 2006. A *proporção de pessoas com idade entre 70 a 74 anos* são pouco maiores para as UPs com menores taxas de participação.

Já o *IQVU* e a *proporção de pessoas com idades entre 20 e 24, 35 e 39 e 60 e 69 anos* foram praticamente os mesmos tanto para as UPs com maiores taxas de participação quanto para as UPs com menores.

#### 4.6.2. Regressão linear múltipla para o OP Digital 2008

Similarmente à análise do OP Digital 2006, o modelo de regressão linear múltipla para o OP Digital 2008 permitiu avaliar os dados de participação por Unidades de Planejamento (UPs) de Belo Horizonte a partir de três recortes distintos: *i*) as 66 Unidades de Planejamento que integram o modelo de análise principal; *ii*) grupo de oito (8) UPs que foram extraídas do modelo de regressão por apresentarem taxas de participação muito díspares da média apresentada; e *iii*) UPs que apresentaram as cinco maiores e as cinco menores taxas de participação.

A tabela "*Unidades de Planejamento retiradas do modelo para análise do OP Digital 2008*" informa as UPs que foram excluídas do modelo de regressão por apresentarem desvios (taxas muito altas ou muito baixas) em relação à média na taxa de participação. Ao todo, foram encontradas oito (8) Unidades de Planejamento nesta situação. Dentre elas, três (3) são da região Centro-Sul; três (3) da Noroeste e duas (2) da Pampulha. Entre as oito Unidades de Planejamento retiradas do modelo de análise, apenas uma foi retirada por apresentar taxa de participação muito inferior da média. Todas as outras sete (7) apresentaram altas taxas de participação.

Região Administrativa	Nome da UP	Taxa de participação
Centro-Sul	Mangabeiras	5,80%
Centro-Sul	São Bento/Sta. Lúcia	12,86%
Centro-Sul	Belvedere	44,19%
Noroeste	Padre Eustáquio	12,79%
Noroeste	Glória	23,71%
Noroeste	Abílio Machado	28,62%
Pampulha	Confisco	10,96%
Pampulha	Santa Amélia	12,94%

Tabela 23: Unidades de Planejamento retiradas do modelo para análise do OP Digital 2008



Ao avaliar os resultados da regressão múltipla linear para as 66 Unidades de Planejamento que compõem o modelo analítico principal do OP Digital 2008, verificou-se que as variáveis que exerceram influência significativa sobre a variação da taxa de participação são a proporção de pessoas nas faixas etárias de 25 a 29 anos, de 40 a 44 anos, de 60 a 64 anos e  $\geq 80$  anos, além de renda média do responsável pelo domicílio e o tamanho da população da Unidade de Planejamento.

A elevação da proporção de pessoas nas três primeiras faixas etárias - de 25 a 29 anos, de 40 a 44 anos, de 60 a 64 anos - contribui para a variação positiva da taxa de participação - quanto maior o número de pessoas de 25 a 29 anos, de 40 a 44 anos e de 60 a 64 anos residindo nas UPs pesquisadas, maior a tendência de elevação da taxa de participação. O dado interessante e, de certa forma surpreendente, é a forte influência da faixa etária de 60 a 64 anos. Dentre as três variáveis (todas associadas à faixa etária) que indicaram correlação significativa com a elevação positiva da taxa de participação, a que apresenta maior contribuição foi a de 60 a 64 anos. Inversamente, a *população* e a *proporção de pessoas na faixa etária  $\geq 80$  anos* contribui para a variação negativa da taxa de participação nas 66 UPs pesquisadas.

Para fins didáticos, foi possível sugerir uma situação hipotética<sup>149</sup> que nos auxiliará na compreensão do modelo de regressão linear múltipla e no entendimento da *força de influência* das variáveis significativas sobre a taxa de participação no Orçamento Participativo Digital 2008.

População	Renda	Proporção de pessoas				Taxa de participação	Variação da taxa em percentuais
		25 a 29	40 a 44	60 a 64	80 a 84		
30.000	5	0,10	0,07	0,03	0,01	0,0752	-
40.000	5	0,10	0,07	0,03	0,01	0,0732	-2,66
30.000	6	0,10	0,07	0,03	0,01	0,0790	4,98
30.000	5	0,15	0,07	0,03	0,01	0,1256	67,00
30.000	5	0,10	0,08	0,03	0,01	0,0874	16,14
30.000	5	0,10	0,07	0,04	0,01	0,0979	30,18
30.000	5	0,1	0,07	0,03	0,02	0,0551	-26,72

*Tabela 24: Simulação hipotética para confirmação da influência das variáveis indicadas pelo modelo de regressão para o OP Digital 2008*

149. População de 30 mil habitantes e renda média de cinco (5) salários mínimos.

Na situação hipotética, proposta com objetivo elucidativo, ao elevar-se a população em 10.000 habitantes, percebe-se que a taxa de participação desce em 2,66%. O aumento da população exerce influência negativa sobre a taxa de participação. Este dado sugere que o aumento da população, proporcionalmente, se dará nas faixas etárias das pessoas residentes nas 66 UPs que provavelmente não participaram do OP Digital 2008. Mais interessante ainda é a influência do aumento da população entre 80 e 84 anos. Quando há o acréscimo em 1% no tamanho desta população, registra-se um elevado decréscimo na taxa de participação em 26,72%.

Quando elevamos a *renda média* em uma unidade (o que equivaleria ao aumento de um salário mínimo), obtemos uma variação positiva da taxa de participação em 4,98%. Para cada um salário mínimo acrescido na renda média do responsável pelo domicílio das UP's pesquisadas, a taxa de participação eleva-se quase 5%.

Surpreendente é o impacto provocado pela faixa etária entre 25 e 29 anos na variação da taxa de participação. Quando eleva-se o tamanho da população nesta faixa etária em cinco pontos percentuais (5%), a elevação percebida na taxa de participação é de 67%, indicando que a participação no OP Digital 2008 possivelmente foi fortemente influenciada pela faixa etária entre 25 e 29 anos. Também é relevante a influência na participação da faixa etária de 40 a 44 anos. Quando eleva-se a população neste intervalo etário de 7 para 8%, alcança-se uma elevação da taxa de participação de 16,14%. Significativa, ainda, é a influência da faixa etária entre 60 e 64 anos na taxa de participação. Ao elevarmos o tamanho desta população de 3 para 4%, a tendência é alcançar uma elevação na taxa de participação de 30,18%.

Com a retirada das oito UPs do modelo de regressão (ver tabela "Unidades de Planejamento retiradas do modelo para análise do OP Digital 2008"), as variáveis: *proporção de mulheres, proporção de pessoas nas faixas etárias de 35 a 39, de 55 a 59, de 65 a 69 e de 70 a 74* deixaram de ser significativas. Isto indica que nessas oito UPs as taxas de participação possivelmente estavam associadas a tais variáveis. Ou seja, as variáveis *proporção de mulheres, proporção de pessoas nas faixas etárias de 35 a 39, de 55 a 59, de 65 a 69 e de 70 a 74* parecem significativas na definição do percentual de participação para as sete Unidades de Planejamento que registraram as maiores taxas de participação – de 10,96% a 44,19%<sup>150</sup> - no OP Digital 2008.

---

150. A maior taxa de participação registrada nas duas edições do OP Digital. Provavelmente, está associada à mobilização da população nesta Unidade de Planejamento (Belvedere) para tentar viabilizar a realização da obra Portal Sul/Belvedere, a segunda obra mais votada na edição de 2008 do Orçamento Participativo Digital.

O modelo de regressão linear múltipla também permitiu analisar o universo das Unidades de Planejamento que apresentaram as cinco (5) maiores e as cinco (5) menores taxas de participação. Três das cinco UPs com menores taxas de participação pertencem à região Norte. Quanto às cinco UPs com maiores taxas, duas pertencem à região Noroeste, duas à região Centro-Sul e uma da regional Pampulha.

	<b>Região Administrativa</b>	<b>Nome da UP</b>	<b>Taxa de participação</b>
Mais baixas taxas de participação no OP Digital 2006	Centro-Sul	Cafezal	1,90%
	Norte	Furquim Werneck	2,05%
	Nordeste	Ribeiro de Abreu	2,09%
	Norte	Primeiro de Maio	2,36%
	Norte	Jardim Felicidade	2,49%
Mais altas taxas de participação no OP Digital 2006	Centro-Sul	São Bento/Sta. Lúcia	12,86%
	Pampulha	Santa Amélia	12,94%
	Noroeste	Glória	23,71%
	Noroeste	Abílio Machado	28,62%
	Centro-Sul	Belvedere	44,19%

*Tabela 25: Unidades de Planejamento que obtiveram as menores e as maiores taxas de participação no OP Digital 2008*

Em média, constatou-se que nas cinco Unidades de Planejamento com as maiores taxas de participação as variáveis *tamanho da população, renda média, IQVU e proporção de pessoas alfabetizadas*, assim como a *proporção de pessoas acima de 40 anos*, são maiores para UPs com maiores taxas de participação. Quanto maior a proporção dessas cinco variáveis, maior a possibilidade de aumento da participação nas cinco Unidades de Planejamento que obtiveram os mais altos percentuais de participação.

A *proporção de mulheres e a proporção de pessoas na faixa de 20 a 24 e de 35 a 39 anos* são pouco maiores para as UPs com maiores taxas de participação. O que quer dizer que essas variáveis influenciaram a taxa de participação, mas não o fizeram de forma tão intensa quanto nas três outras variáveis.

Por outro lado, a *proporção de pessoas nas faixas etárias entre 15 e 19 e de 25 a 34* são pouco menores para as UPs com maiores taxas de participação. Ou seja, é uma função inversa: quanto maior a taxa de participação, menor a presença de pessoas

nessas faixas etárias nas cinco Unidades de Planejamento que registraram os mais elevados percentuais de participação no OP Digital 2008. Para este caso, vale registrar que temos a confirmação parcial da contra-hipótese da dissertação. A elevação do percentual de moradores entre 15 e 19 indicou a queda na taxa de participação no OP Digital 2008, o que é muito significativo, pois trata-se das cinco Unidades de Planejamento que obtiveram as mais altas taxas de participação. Em outras palavras, nas Unidades de Planejamento que registraram os mais altos percentuais de participação, a participação de jovens não foi significativa.

#### 4.7. Conclusão

A análise descritiva confirma os “achados” obtidos através do modelo de regressão. É possível indicar, com certa segurança, que não há fortes indícios de que o *Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)*, a *proporção de pessoas alfabetizadas*, a *proporção de pessoas de um determinado sexo* e a *proporção de eleitores aptos ao voto* tenham exercido influência sobre a taxa de participação no Orçamento Participativo Digital 2006 e 2008. As análises demonstraram que essas variáveis não foram relevantes para explicar a variação da taxa de participação.

Por outro lado, há *fortes indícios* de que a *proporção de pessoas nas faixas etárias de 15 a 19, de 30 a 34 e de 70 a 74 anos* influenciaram no aumento da taxa de participação no OP Digital 2006, enquanto que o *número de pessoas por Unidade de Planejamento*, assim como a *renda média* e a *proporção de pessoas nas faixas etárias de 25 a 29, de 40 a 44 e de 60 a 64 e mais que 80 anos* influenciaram na variação da taxa de participação no OP Digital 2008. As faixas etárias de 25 a 29 anos, de 40 a 44 anos, de 60 a 64 anos e a renda média estão diretamente associadas à tendência de aumento da taxa de participação, enquanto que a elevação da população e de indivíduos na faixa etária acima de 80 anos estão relacionadas à uma tendência de redução no percentual de participação no OP Digital 2008.

Em outras palavras, no OP Digital 2006, a indicação é de que quanto maior o número de pessoas *nas faixas etárias de 15 a 19, de 30 a 34 e de 70 a 74 anos* mais elevadas deverão ser as taxas de participação. Já no OP Digital 2008, a tendência de elevação nas taxas de participação parece estar associada ao aumento do número de pessoas *de 25 a 29 anos, de 40 a 44 anos e de 60 a 64 anos e na elevação da renda média em salários mínimos dos responsáveis pelos domicílios*. Já o aumento da

população e da faixa etária acima de 80 anos indicam a tendência de variação negativa na taxa de participação no OP Digital 2008.

Portanto, em relação à hipótese da dissertação - se a *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2009* informa que as maiores taxas de utilização dos serviços públicos online foram obtidas nas regiões urbanas entre os mais jovens (acima de 16 anos), entre os representantes das classes média e alta e com escolaridade em nível superior, o objetivo da Prefeitura de Belo Horizonte - estimular a adesão da classe média e da juventude nos fóruns do Orçamento Participativo - confirmou-se com a incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's) e com o lançamento do OP Digital?, a resposta para o OP Digital 2006 é de que a premissa da administração municipal foi parcialmente atingida no conjunto do modelo analisado.

A faixa etária entre 15 e 19 anos, ou seja de jovens, é relevante para explicar a taxa de participação no universo pesquisado de 64 Unidades de Planejamento de Belo Horizonte. Quanto maior o número de pessoas entre 15 e 19 anos residindo nas 64 UPs integrantes do modelo, maior a tendência de elevação da taxa de participação no OP Digital 2006. No entanto, a variável relacionada ao fator *renda* mostrou-se relevante apenas para explicar o percentual de participação em cinco UPs – aquelas que apresentaram as maiores taxas de participação – no OP Digital 2006.

Quanto à confirmação da hipótese para o OP 2008, os resultados são significativos. Nas 66 UPs pertencentes ao modelo, a variável *renda média em salários mínimos do responsável pelo domicílio* aparece como relevante para explicar a variação positiva da taxa de participação – quanto maior a renda, maior a participação. Também foi significativa a influência da *faixa etária de 25 a 29 anos* na elevação da taxa de participação, que, apesar de estar fora da definição de juventude adotada pela ONU, não estaria longe ser identificada como parte da parcela jovem da população.

Portanto, em relação à hipótese da pesquisa, o OP Digital 2008 demonstrou que a elevação da população com renda média mais alta e em faixas etárias dentro e próximas da definição de juventude adotada pela ONU indicaram a possibilidade de aumento na taxa de participação. Conforme sinalizou a pesquisa do Comitê Gestor da Internet no Brasil e como pretendia a Prefeitura de Belo Horizonte, foi relevante a participação de jovens e de indivíduos oriundos das classes média e alta no Orçamento Participativo Digital 2008.

Interessante ressaltar, ainda, que para o OP Digital 2006, no qual a adesão se deu de forma mais homogênea, a variável faixa etária – de 15 a 19 anos, de 30 a 34 anos e de 70 a 74 anos – mostrou-se determinante na variação positiva da taxa de participação. No OP 2008, que apresentou três regionais com índices de participação elevados (Noroeste, Centro-Sul e Pampulha) e as outras seis com baixas taxas de participação, as variáveis renda média em salários mínimos do responsável pelo domicílio e faixa etária - de 25 a 29, de 40 a 44 e de 60 a 64 anos – mostraram-se relevantes para explicar a variação positiva da taxa de participação.

A regional Centro-Sul é a que apresenta a maior renda média do responsável pelo domicílio em salários mínimos - 10,51 salários mínimos; a regional administrativa Pampulha aparece em terceiro lugar, com 5,47 salários mínimos; e a Noroeste em quinto lugar, com 3,61 salários mínimos. Em relação ao Índice de Qualidade de Vida Urbano (IQVU), as regionais Centro-Sul e Pampulha estão em primeiro e segundo lugares, respectivamente, e a regional Noroeste, aparece em quinto lugar. Ou seja, ainda que a renda média do responsável pelo domicílio em salários mínimos tenha sido apontada como variável significativa para explicar a variação da taxa de participação no OP Digital 2008, a regional onde está localizado o empreendimento vencedor não se encontra entre aquelas que apresentam as renda média e IQVU mais elevados.

No Capítulo V, o último desta dissertação, serão apresentadas as principais conclusões que puderam ser observadas em relação ao modelo institucional do Orçamento Participativo Digital – em que medida que este modelo de fórum pode vir a fortalecer o processo de participação em Belo Horizonte. O objetivo é oferecer aos leitores um panorâma das questões discutidas ao longo desta dissertação.

## 5. Condições que favoreceram a introdução do OP Digital ao modelo de gestão participativa de Belo Horizonte

O Orçamento Participativo Digital (OPD), experiência inovadora nos campos da democracia participativa e da governança eletrônica (democracia digital) implementado pela Prefeitura de Belo Horizonte, em 2006, pode ser interpretado como resultado de uma confluência de respostas a indagações e aspirações tanto da sociedade civil quanto do Estado.

A emergência do OP Digital, bem como dos formatos presenciais do Orçamento Participativo, é favorecida, no Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que marca a ascensão no campo jurídico do Constitucionalismo Democrático, ordenamento que recusa a vertente exclusivamente liberal, de defesa do individualismo racional e de uma concepção negativa de liberdade. Com o Constitucionalismo Democrático, o núcleo constitutivo da nova Carta Magna confere prioridade aos valores de igualdade e dignidade humanas (Lessa, 2008).

Três aspectos fundamentais indicam a presença dessa vertente no texto constitucional brasileiro: *i)* a definição de referências éticas e, na verdade, metapolíticas como fundamentos da ordem jurídica, tal como revela a definição do Estado brasileiro como *Estado Democrático de Direito*; *ii)* a criação e a fixação constitucional de um conjunto de direitos fundamentais compreendidos não apenas como direitos negativos e de proteção dos indivíduos, mas como liberdades positivas, entre as quais sobressaem os tradicionais direitos de participação política; e *iii)* a caracterização do Supremo Tribunal Federal (STF) como órgão de caráter político, ao qual se atribuiu a tarefa fundamental de concretizar as normas constitucionais.

A Constituição de 1988 favorece ainda a emergência dos fóruns civis de participação local ao descentralizar a autoridade política, conferindo às administrações municipais recursos suficientes e autonomia para reestruturar o processo de produção de políticas públicas (Avritzer e Wampler, 2004), bem como assegura a criação e a fixação constitucional de um conjunto de direitos fundamentais compreendidos não apenas como direitos negativos e de proteção dos indivíduos, mas como liberdades positivas, entre as quais sobressaem os tradicionais direitos de participação política.

Na perspectiva da Teoria Democrática, o Orçamento Participativo, em seus formatos *online* e presencial, integra o leque de iniciativas erguidas dentro da tradição da democracia participativa e adotadas em resposta aos limites à participação impostos pela

democracia liberal-representativa. Nesta tradição, a arena política é excessivamente institucionalizada e resumida, basicamente, à relação entre corpos parlamentares e os poderes Executivo e Judiciário, sendo limitados os espaços, canais e oportunidades de inserção e de participação da sociedade civil na governança pública. Inconciliável com a maximização da expressão e da vontade popular, a tradição liberal-representativa relega a um segundo plano uma concepção de soberania popular forte em detrimento da delegação da decisão política a uma elite de cidadãos qualificados, aos quais outorga-se poderes e autonomia para que, em nome da maioria da população, sejam tomadas as decisões e as definições sobre os destinos da sociedade. Na democracia participativa, o objetivo é tornar as instituições da democracia eleitoral mais inclusivas, mais sensíveis aos anseios da sociedade.

Com a democracia participativa busca-se a crítica ao cânone hegemônico da democracia liberal na sua pretensão de universalidade e exclusividade, abrindo-se, assim, espaço para credibilizar concepções e práticas democráticas contra-hegemônicas (Santos e Avritzer, 2002). Os espaços públicos na democracia participativa são marcados pela polarização entre concepções e perspectivas, entre ideias e opiniões, buscando a democratização do debate e, ao mesmo tempo, dos próprios fóruns de participação – neste sentido atende aos desafios de inclusão em uma sociedade pluralista. A diferença de opiniões oferece uma oportunidade para o esclarecimento de perspectivas públicas e favorece o avanço (Mill, 1859), pois as interações entre atores que possuem diferentes pontos de vista são essenciais para compreender e apreciar as perspectivas dos outros (Arendt, 1968).

O Orçamento Participativo é uma instituição inovadora no campo da Teoria Democrática (Avritzer, 2003). Os mecanismos de participação são encarados como antídotos aos vícios, desvios e limitações da democracia eleitoral-representativa. Entretanto, está descartada a pretensão de que os mecanismos de participação possam vir a substituir os de representação, instituindo-se a chamada democracia dos antigos (democracia direta). Esta concepção reforça a ideia de que os fóruns civis de decisão são parte de um sistema democrático (Mansbridge, 1999), dotado de um conjunto de peças e mecanismos que devem funcionar de modo sinérgico e integrado (Silva, 2011). Concebido como fórum de participação da sociedade e baseado no princípio da auto-regulação soberana, o modelo do Orçamento Participativo busca a reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos (Avritzer, 2003).



Merece destacar, ainda que tenha sido objeto desta dissertação, que especificamente em relação aos formatos institucionais de OP adotados pela Prefeitura de Belo Horizonte – Orçamento Participativo Regional, Habitação e Digital –, nos dois primeiros encontramos fortes influências da Teoria Democrática Deliberativa. Por exemplo, os debates são priorizados, ocupando a centralidade do modelo; o consenso é perseguido ao longo das reuniões e assembleias; e busca-se, através da participação, a inversão de prioridades para a definição dos empreendimentos públicos. No Orçamento Participativo Digital, como abordado no Capítulo III, a inspiração é da Teoria Democrática Participativa.

Por outro lado, a revolução proporcionada pela disponibilização, em larga escala, das novas Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs), sobretudo após a inauguração de experiências oriundas do mercado (*e-commerce*), obrigou os Estados a incorporarem, definitivamente, as novas tecnologias no interior da administração pública. Originalmente, a ideia de governo eletrônico está alinhada às premissas de eficiência, de agilidade e de simplificação, ou seja, à concepção de modernização da prestação de serviços públicos por meio da incorporação das novas tecnologias de comunicação e informação. O avanço das novas tecnologias e a apropriação pelos poderes instituídos com fins de agilizar a prestação de serviços *online* corre em paralelo ao desejo da sociedade de vigília sobre a conduta de seus representantes, sobre o controle social e o estímulo às práticas democráticas e participativas. Emerge, assim, a concepção de governança eletrônica sob o guarda-chuva da democracia digital (Ferguson, 2003).

A Internet, dentre as novas Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs), estabeleceu um *design societário*, capaz de erguer novos tipos e arranjos sociais. Em razão de sua horizontalidade, a rede mundial de computadores trouxe consigo a oportunidade de ampliação do acesso à informação, da transparência e publicização das ações de entes públicos, do *accountability*, da abertura de oportunidades destinadas a assegurar os requisitos para uma vida democrática relevante (Gomes, 2011), do fortalecimento da esfera civil, podendo, até mesmo, resultar na possibilidade de modernização dos fluxos informacionais e no estabelecimento de uma ação comunicativa dotada de capacidade para modificar e reestruturar formas de encaminhamento e realização das *práxis* política.

As novas formas de participação política e engajamento cívico (Gomes, 2011) através do emprego da comunicação via computadores e da conectividade em rede são

os traços que caracterizariam a democracia digital. Tornar o Estado mais transparente ao cidadão, tornando-o mais aberto à opinião e à participação, e instituir uma relação mais dialógica do poder público com a sociedade civil são princípios básicos da democracia e que, no caso da democracia digitalmente mediada, são facilitados com a adoção da Internet e dos aplicativos de interatividade. Tais traços estão na origem do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte.

A Internet pode tornar o exercício da política mais democrático (Hindman, 2008), criando canais e fóruns permeáveis à participação da sociedade nos processos de decisão política, capazes de influenciar e serem influenciadas pelo contexto (Chadwick, 2006; Pereira, 2008). Portanto, é razoável afirmar que a Internet contribui na democratização da gestão pública, incentivando a participação popular mediante a disponibilização de novas oportunidades, ainda que não possam ser desconsideradas as questões relacionadas à exclusão digital e ao tipo de oportunidades disponibilizadas por meio do *e-Government*. Barreiras ao acesso e ao uso da tecnologia tendem a reforçar eixos de exclusão (Wilhelm, 1999; Norris, 2001; DiMaggio e Hargittai, 2001; e Barber, 2002), mas os índices de acesso à rede mundial de computadores têm registrado taxas de crescimento surpreendentes e aumentando sua taxa de penetração nos mais diversos segmentos e regiões. Como já foi explicitado anteriormente, no Capítulo II, a Internet tem apresentado taxas de penetração mais velozes do que qualquer outro meio de comunicação na história (Castells, 1999).

Outro aspecto que contribui para a emergência do formato do Orçamento Participativo e, conseqüentemente, suas modalidades presencial e digital, associa-se à vontade política dos governantes. O Orçamento Participativo é um fórum institucional concebido junto ao poder político que recebe forte influência da atuação dos movimentos comunitários. Sua emergência deve ser creditada à pressão de entidades, sindicatos e movimentos populares, mas o Orçamento Participativo não se instala automaticamente, pois depende da vontade política dos governos (Oliveira, Paoli, Rezek; 2003; Avritzer e Wampler, 2004). A ascensão ao poder municipal de uma coalização de esquerda favorece sobremaneira a atuação de movimentos populares organizados, sobretudo sindicatos e associações, e “abre” o Estado, que assume um desenho institucional mais participativo. O Orçamento Participativo é uma concepção afirmativa de democracia (Navarro, 1988).

Na prática, os Orçamentos Participativos inovam no procedimento de inclusão ao institucionalizar a participação da sociedade civil na formulação e gestão de políticas e na

definição do destino de recursos públicos. O Orçamento Participativo é um fórum político de decisão e, contrariamente à esfera pública habermasiana, não se constitui como mecanismo de defesa da sociedade civil em relação ao Estado. Ao adotar como princípio normativo a premissa da *soberania popular*, o Orçamento Participativo acena para o aumento do controle da sociedade civil sobre os gastos públicos por meio da prestação de contas do Estado; da transparência da gestão pública; bem como suscita o princípio da corresponsabilidade - a participação implica o compromisso pactuado entre os atores, Estado e sociedade civil, para com os resultados das decisões – e do aprendizado permanente alcançado com a prática política.

O OP Digital de Belo Horizonte tem um desenho institucional simples, com o objetivo de estimular a participação da sociedade, em especial da juventude e da classe média - segmentos que, tradicionalmente, não têm aderido, de acordo com relatos de integrantes da administração pública municipal, aos fóruns tradicionais de participação e gestão democrática instituídos na capital mineira. Além disso, a introdução do OP Digital coincide com a constatação de um certo esgotamento dos formatos tradicionais de participação, o que não implica “que o modelo tradicional do Orçamento Participativo chegou à falência, mas sim ao limite de sua capacidade de mobilização e inclusão de pessoas” (Pimentel, 2010).

O princípio da participação aberta dos cidadãos (Santos, 2002) é a base do Orçamento Participativo Digital. Amplia-se os limites da democracia representativa pela incorporação direta dos cidadãos aos processos de tomada de decisão (Wampler, 2003). No ambiente *online*, não há delegados ou representantes. Cada indivíduo que acessa o portal do OP Digital é interlocutor dos próprios interesses. A participação é entendida com uma inovação na modalidade da democracia direta, “ou seja, como participação cidadã ou de indivíduos comuns” (Houtzager, Lavallo e Acharya, 2005: 260). Por meio das ferramentas digitais, segundo informações do Plano de Empreendimentos Orçamento Participativo 2009/2010, “o OP Digital ultrapassa fronteiras físicas, navega pelo mundo virtual e conserva o caráter individual da escolha”.

Em relação aos fatores relacionados à variação da taxa de participação no Orçamento Participativo Digital (2006 e 2008), é possível afirmar que o desenho institucional parece ter determinado as diferenças nas taxas de participação. O que parece explicar o interesse em participar é o benefício proporcionado pelo empreendimento.

Na edição do OP 2006, 36 empreendimentos, quatro por regional, foram submetidos à avaliação da população. As características das obras apresentadas aproximavam-as dos empreendimentos do Orçamento Participativo Regional (ou Distrital): elas atendiam reivindicações da população das regionais, como iluminação de espaços urbanos, construção de albergues, revitalização de postos de saúde, urbanização de avenidas, construção de espaços culturais etc. Dessa forma, parece razoável supor que os grupos de interesse dessas regionais se mobilizaram, debateram e travaram uma disputa interna em torno das obras. Mas em 2006, ao contrário do que se deu em 2008, havia a certeza de que todas as nove regionais seriam beneficiadas com uma obra. Provavelmente, por isso, a distribuição da participação foi mais homogênea em toda a Região Metropolitana de Belo Horizonte e a taxa de participação mais elevada do que no OP 2008. No caso do OP Digital 2006 os cidadãos sentiram-se mais motivados a participar, por entenderem que esta participação seria recompensada (Miola, 2011).

Por outro lado, em 2008, a Prefeitura de Belo Horizonte, ao apresentar cinco grandes obras viáveis e determinar que a população deveria escolher uma delas, instituiu a perspectiva de conflito entre preferências no âmbito metropolitano. Somente em três unidades administrativas – Noroeste, Centro-Sul e Pampulha – houve mobilização acima da taxa média de participação registrada naquele ano. No OP Digital 2008, a maior taxa de participação (44,19%) registrada foi na Unidade de Planejamento Belvedere, da regional Centro-Sul. Seguramente houve forte mobilização na tentativa de viabilizar a obra “Portal Sul/Belvedere”, a segunda mais votada. No entanto, o benefício deste empreendimento foi, entendido, provavelmente, como uma reivindicação muito específica, pois não obteve nem mesmo a solidariedade de UPs vizinhas, localizadas na mesma regional e com características socioeconômicas semelhantes a UP Belvedere. Na Unidade de Planejamento Mangabeiras, por exemplo, a taxa de participação foi de 5,80%, a mais baixa do OP Digital 2008.

Se na regional Centro-Sul, a distribuição de votos segue a tendência registrada no OP Digital 2008, ou seja, de grande concentração da participação em determinadas áreas, na regional Noroeste, localização da obra vencedora (Praça São Vicente com o Anel Rodoviário), a situação foi diferente. É provável que as comunidades tenham se mobilizado e conseguido reverter o resultado da votação que se desenhava – a obra Praça São Vicente/Anel Rodoviário estava em segundo lugar. Três Unidades de Planejamento que obtiveram expressivas taxas de participação, incluídas entre as dez

mais altas, encontram-se na regional Noroeste: Padre Eustáquio (12,79%), Glória (23,71%) e Abílio Machado (28,62%).

Concluindo, a participação no OP Digital 2006 foi melhor distribuída em toda a extensão do território da capital mineira, enquanto que na edição de 2008, a participação se deu de forma concentrada, desequilibrada. Diversamente da idealização do ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, a respeito do sentido do OP Digital - “chamar o sujeito para um envolvimento, uma reflexão que vai além do dia a dia dele”<sup>151</sup> -, ou seja, incentivar a população a pensar o que é melhor para o conjunto da cidade, o desenho institucional do OP Digital 2008 favoreceu o cenário de disputa. Inversamente, o modelo institucional do OP Digital 2006, por prever a realização de uma obra por regional e distribuir os recursos de forma mais igualitária, provavelmente estimulou a adesão das pessoas, o que acabou refletindo em taxas de participação superiores à do OP Digital 2008.

### **5.1. Considerações finais**

Considerando-se a hipótese da pesquisa - *Se a Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2009* informa que as maiores taxas de utilização dos serviços públicos *online* foram obtidas nas regiões urbanas entre os mais jovens (acima de 16 anos), entre os representantes da classe média e alta e com escolaridade em nível superior, o objetivo da Prefeitura de Belo Horizonte - estimular a adesão da classe média e da juventude nos fóruns do Orçamento Participativo - confirmou-se com a incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's) e com o lançamento do OP Digital? -, pode-se indicar:

i) A introdução da Internet contribuiu para a inclusão de pessoas aos processos de participação através do Orçamento Participativo Digital. Comparados os dados de participação da versão presencial (OP Regional) com os obtidos com a versão *online*, verifica-se que, de uma maneira geral, houve a maior adesão dos indivíduos ao formato virtual. Participaram do Orçamento Participativo Regional 2005/2006 38.302 pessoas. Já o OP Digital 2006/2007 registrou a participação de 172.938 pessoas. O resultado da participação (em número de pessoas) no OP Digital é 4,5 vezes superior ao obtido no OP Regional. No Orçamento Participativo regional 2007/2008, 34.643 pessoas participaram e

---

151. Trecho extraído da entrevista realizada com o ex-prefeito de Belo Horizonte no dia 18 de agosto de 2010.

já no OP Digital 2008/2009, 124.320 pessoas. O resultado é 3,58 vezes superior à participação obtida no OP Regional. Por essa perspectiva, é possível considerar que esta estratégia de governança eletrônica em busca da democratização dos processos e oportunidades de participação e decisão foi acertada<sup>152</sup>;

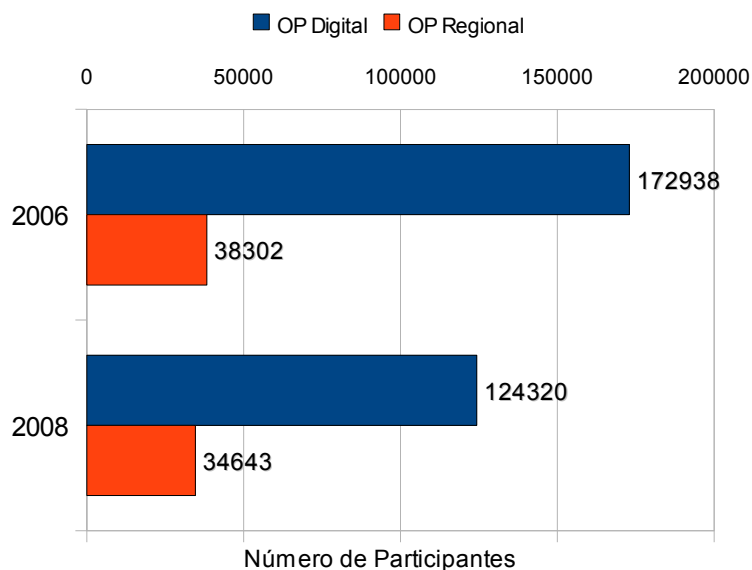


Gráfico 23: Comparação da participação entre o OP Regional e o Digital

Quanto à crítica de que o OP Digital careceria de escala, lembremos, como foi abordado no Capítulo II, que modelos de democracia que supõem e esperam participação massiva e engajamento intenso/constante podem estar equivocados (Gomes, 2011). O mérito do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte é o de instituir um canal institucional de participação com custos relativamente baixos. Todo e qualquer eleitor em situação de regularidade com o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG) e com acesso à Internet, através de pontos públicos ou outros locais de acesso (residências, locais de trabalho ou *lanhouses*), encontra-se apto a participar, ainda que tenha que ser consideradas as questões relacionadas à *digital divide* (Norris, 2001) e a ampliação do conceito de acesso (DiMaggio e Hargittai, 2001). O que nos leva a supor que as iniciativas no campo da democracia digital podem desenhar-se de forma a mobilizar grupos sociais específicos, segmentados; o que não faz da democracia digital uma estratégia elitista e do Orçamento Participativo Digital uma estratégia importante.

152. Não foram apontados os dados de participação do OP Habitação, pois o público-alvo deste programa é muito específico e constitui um universo distinto dos cidadãos de Belo Horizonte.

O OP Digital entra no imaginário da sociedade e coloca-se como uma experiência motivadora, inovadora e ousada. O Orçamento Participativo Digital aumenta a transparência do Estado - ainda que o sítio institucional do OP Digital 2008 tenha suprimido a possibilidade de acompanhamento da realização da obra Praça São Vicente/Anel Rodoviário - e das formas de responsabilização dos agentes políticos; facilita o estabelecimento de níveis de influência a ser exercida pelos cidadãos sobre a decisão política no interior do Estado; consolida e reforça uma sociedade de direitos; e promove o aumento da diversidade de agentes nas instâncias de decisão política.

ii) A segunda conclusão diz respeito à capacidade, através do OP Digital, de promover a inclusão de indivíduos da classe média aos processos de participação política. Ao observar a análise das taxas de participação, percebe-se que a variável renda (na verdade, *renda média em salários mínimos dos responsáveis pelos domicílios por Unidade de Planejamento de Belo Horizonte*), mostrou-se significativa para explicar a participação no OP Digital 2008, mas o mesmo não acontece em relação ao Orçamento Participativo 2006. Provavelmente, a razão para este fato diz respeito à natureza dos empreendimentos colocados em votação em cada uma das edições do Orçamento Participativo Digital: em 2006, além da certeza de que todas as regionais seriam beneficiadas por uma obra, as características dos empreendimentos assemelharam-se às obras do Orçamento Participativo Regional, com benefícios imediatos para as comunidades. Também é preciso destacar que as obras colocadas em votação no OP Digital 2006 originaram-se do COMFORÇA, comissão que acompanha a implementação dos empreendimentos do OP Regional. Já, em 2008, as características das obras, que foram apropriadas do plano viário de Belo Horizonte (Virubs), definido pelos técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte, eram distintas e com associação direta apenas à melhoria do trânsito.

Retomando a questão relativa à capacidade, através do OP Digital, de promover a inclusão de indivíduos da classe média aos processos de participação política, é prudente afirmar que esta estratégia foi parcialmente atingida. Chego a esta conclusão ao verificar o comportamento das taxas de participação em dois universos. Na análise das taxas de participação obtidas nas cinco UPs que registraram as maiores taxas de participação no OP Digital 2008, *renda média* aparece como variável significativa para explicar a tendência de elevação na participação - quanto maior a renda, maior a taxa de

participação. No modelo de regressão para a maioria das Unidades de Planejamento (66 das 74 que registraram índices de participação no OP Digital), constatou-se, novamente, que renda é uma variável significativa para explicar a variação das taxas de participação no OP Digital 2008, sendo a correlação *quanto maior a renda, maior a taxa de participação*. Para confirmar a influência da renda sobre o universo de participação no OP Digital 2008 nas 66 Unidades de Planejamento que integram o modelo de regressão – o que corresponde a 89,18% das UPs que registraram taxas de participação no Orçamento Participativo Digital em 2008, foi proposta uma situação hipotética. Ao aplicar a equação do modelo sobre esta situação hipotética, foi constatada, mais uma vez, a influência da renda sobre a elevação da taxa de participação no OP Digital 2008. Para cada acréscimo de um (1) salário mínimo, obtém-se um aumento da taxa de participação em 4,98%. No Orçamento Participativo Digital 2006 a variável renda não se mostrou relevante para explicar a variação na taxa de participação.

<b>Renda média (em salários mínimos)</b>	<b>Taxa de participação (%)</b>
5	0.0752
6	0.0790
7	0.0828
8	0.0870
9	0.0913
10	0.0958

*Tabela 26: Simulação da variação da taxa de participação no OP Digital 2008 a partir da elevação da renda média de acordo com situação hipotética proposta pela pesquisa*

iii) A terceira e última conclusão refere-se à capacidade, através do OP Digital, de promover a inclusão de jovens aos processos de participação política. O modelo de regressão linear múltipla demonstrou que a *faixa etária* pode ter exercido forte influência sobre a variação da taxa de participação no OP Digital, tanto para 2006 quanto para 2008. Há fortes indícios de que a *proporção de pessoas nas faixas etárias de 15 a 19, de 30 a 34 e de 70 a 74 anos*, influenciaram no aumento da taxa de participação no OP Digital 2006 e de que a *proporção de pessoas nas faixas etárias de 25 a 29, de 40 a 44, de 60 a 64 e mais que 80 anos*, influenciaram na variação da taxa de participação no OP Digital



2008, sendo que a faixa etária acima de 80 anos contribuiu para a redução do percentual de participação.

Interessa avaliar a influência das faixas etárias que podem ser identificadas como integrantes da juventude. Tomando-se a definição adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU), ou seja, pessoas de 15 a 24 anos, verifica-se que a presença de indivíduos dentro desta faixa etária parece ter sido relevante na variação da taxa de participação no OP Digital 2006. Mas se não formos tão rígidos em relação à definição de juventude e ampliarmos o intervalo para indivíduos entre 15 e 29 anos, percebemos que participantes desta faixa etária ampliada foram relevantes para influenciar na variação da taxa de participação no OP Digital 2008. Sendo assim, parece razoável afirmar que em relação ao objetivo de incluir a juventude, as edições do OP Digital 2006 e 2008 obtiveram sucesso. Para confirmar a influência da *faixa etária* no universo de participação no OP Digital 2006 e 2008, foram propostas situações hipotéticas, lembrando que para a primeira edição do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte foram consideradas 64 Unidades de Planejamento no modelo principal de regressão; para 2008, foram consideradas 66 UPs, pois foram essas que registraram taxas de participação no OP Digital. No OP Digital 2006, a cada elevação de 10% na proporção de pessoas entre 15 e 19 anos percebeu-se um aumento na taxa de participação em 54,14%; no OP Digital 2008, a cada elevação de 5% na proporção de pessoas entre 25 e 29 anos, obteve-se um aumento da taxa participação em 67%.

O Orçamento Participativo Digital é uma instituição que corrobora para a redefinição do significado e do “lugar” da participação na democracia, ao introduzir práticas inclusivas de exercício de poder compartilhado sustentadas na oferta de oportunidades de a sociedade civil passar a responder pela definição de prioridades e pela alocação de recursos públicos. O modelo do Orçamento Participativo Digital contempla pressupostos da democracia deliberativa – a existência de um fórum de discussão, a apresentação de argumentos, a possibilidade de conhecer opiniões diferenciadas antes da votação<sup>153</sup>. Contudo, a ênfase é mesmo na dimensão participativa. O próprio poder público, por meio da Gerência do Orçamento Participativo, reconhece que

---

153. Características presentes no sítio do Orçamento Participativo Digital 2008.

“a cidade ganha por incluir mais um mecanismo de participação popular. A internet pode contribuir com a democratização da informação e permitir uma participação de novos cidadãos. Outros segmentos que normalmente não participam de processos de participação presencial podem ser motivados a participarem, principalmente a juventude que tem maior facilidade nos processos digitais.”<sup>154</sup>

A incorporação da Internet aos processos de governança pública em Belo Horizonte sugere, portanto, a crença na possibilidade de incentivo e fortalecimento de práticas democráticas no interior do Estado através do incentivo à participação na tomada de decisões. O Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte é um exemplo de instrumento de governança eletrônica, entendido como espaço de participação civil nos processos de definição e alocação de recursos públicos. Ele favorece a participação, ainda que sejam estabelecidos níveis de influência a ser exercida pelos cidadãos sobre a decisão política no interior do Estado<sup>155</sup>. Mas também é verdade que o Orçamento Participativo Digital consolida e reforça a perspectiva de uma sociedade de direitos, ao promover a ampliação das oportunidades e canais de participação da sociedade para influir nos processos de decisão política.

---

154. Trecho extraído do questionário respondido pela gerente do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, Sônia Vasconcelos.

155. Os cidadãos não podem definir os empreendimentos que serão submetidos à apreciação e ao voto.

## Referências Bibliográficas

- ANASTASIA, Fátima. *Teoria Democrática e o novo institucionalismo*. Caderno de Ciências Sociais, Belo Horizonte, Volume 8, n.11, p. 31-46, 2002
- ARAÚJO, Cícero. *Razão pública, bem comum e decisão democrática*. p. 157-172. In: COELHO, Vera S. P., e NOBRE, Marcos (2004). *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo. Editora 34.
- ARENDT, Hannah (2005). *A Condição Humana*. 10ªed. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- AVRITZER, Leonardo (2000). *Teoria Democrática e Deliberação Pública*. Lua Nova, Nº 49.
- AVRITZER, Leonardo (2003). *O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. p.13-60. In: AVRITZER, Leonardo y NAVARRO, Zander (orgs.) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez
- AVRITZER, Leonardo (2008). *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho
- AVRITZER, Leonardo, WAMPLER, Brian (2004). *Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático*. In: COELHO, Vera. S. P; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora 34. p-210-238
- AZEVEDO, Neimar D.; GOMES, Maria Auxiliadora. (2009). *Um Balanço da Literatura sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: avanços e desafios*. p. 67-88. In: AZEVEDO, Sérgio de; NABUCO, Ana Luiza (orgs.). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Editora Leitura, Belo Horizonte, 2009.
- BARBER, Benjamin R. (2002). *The New Telecommunications Technology: end less frontier or the end of Democracy?*. Constalation. v-4, n2, p.208-228
- BENEVIDES, Maria V. (2003) *Nós, o povo. Reformas Políticas para radicalizar a democracia*. p. 83-119. In: BENEVIDES, Maria V.; KERCHÉ, Fábio; e VANNUCHI, Paulo. (Orgs.) *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003
- CASTELLS, Manuel (1999). *A Sociedade em Rede (A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura; v. 1*. São Paulo, Paz e Terra.

- CASTRO, Marina (2006), *Esfera Pública, Mídia e Democracia Deliberativa*. Dissertação de Mestrado defendida junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília (UNB)
- CASTRO, Tatiana, *Uma globalização de baixo para cima, mídia e democracia*. Observatório da Imprensa, 16/10/2007
- CHADWICK, Andrew. (2003). *Bringing E-Democracy Back In. Why It Matters for Future Research on E-Governance*. London. University of London. p.443-455
- CHADWICK, Andrew. (2006). *Internet Politics. States, Citizens and New Communication Technologies*. New York. Oxford University Press. p.17-37
- COHEN, Joshua. *Deliberação e legitimidade democrática*. In.: MARQUES, Ângela C.S. (Organização e Tradução). *A Deliberação Pública e as dimensões sociais, políticas e comunicativas [textos fundamentais]*. Belo Horizonte, Editora Autêntica, 2009. p.31-84
- COHEN, Joshua e FUNG, Archon (2004) *Radical Democracy*. Swiss Journal of Political Science.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades*. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 2002. p. 279-301
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. *Por uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina*. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (orgs.). *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 2007. p. 13-91
- DIMAGGIO, Paul; Hargittai, Eszter (2001). *From the 'Digital Divide' to 'Digital Inequality': Studying Internet Use as Penetration Increases*. Princeton. Center for Arts and Cultural Policy Studies.
- DINIZ, Eduardo H.; BARBOSA, Alexandre F.; JUNQUEIRA, Alvaro R. B., PRADO, Otavio. (2009) *O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 43(1):23-48, Jan./Fev.
- EISENBERG, José e CEPIK, Marco (orgs.), *Internet e Política - Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002
- EISENBERG, José e CEPIK, Marco (orgs.), *Internet e Política - Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. In: EISENBERG, J; CEPIK, M. *Internet e as instituições*

- políticas semiperiféricas*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002. p. 293-315
- EISENBERG, José e CEPIK, Marco (orgs.), *Internet e Política - Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. In: FERGUSON, M. *Estratégias de governo eletrônico: O cenário internacional em desenvolvimento*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002. p. 103-140
- EISENBERG, José e CEPIK, Marco (orgs.), *Internet e Política - Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. In: FISHKIN, J.S. *Possibilidades Democráticas Virtuais: Perspectivas da Democracia via Internet*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002. p. 17-43
- EISENBERG, José e CEPIK, Marco (orgs.), *Internet e Política - Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. In: MAIA, R.C.M. *Redes Cívicas e Internet: Do ambiente informativo denso às condições de deliberação pública*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002. p. 46-72
- EISENBERG, José e CEPIK, Marco (orgs.), *Internet e Política - Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. In: GUIDI, Leda. *Democracia Eletrônica em Bolonha. A Rede Iperbole e a construção de uma comunidade participativa on-line*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002. p. 164-190
- ELIE, Michel. (2002). *Internet e desenvolvimento. Um acesso à informação com mais equidade?* p.277-292. In: EISENBERG, J; CEPIK, M (orgs.). *Internet e Política. Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. Belo Horizonte. Editora UFMG
- FARIA, Cláudia F. (2000) *Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman*. Lua Nova, n. 50
- FARIA, Cláudia F. (2010) *O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos (texto inédito)*
- FARIA, Cláudia F. (2006) *Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002)*. Opinião Pública, Campinas, vol. 12, nº 12, novembro, p. 378-406.
- FILHO, DANIEL B. *O Orçamento Participativo no seu devido lugar: limites colocados por seu desenho institucional e pelo contexto brasileiro - reflexões sobre a experiência de Santo André nos períodos 1989-1992 e 1997-2000*. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.
- FISHKIN, J.S. (2002) *Possibilidades Democráticas Virtuais: Perspectivas da Democracia*

- via Internet. p. 17-43. In: EISENBERG, J; CEPIK, M (orgs.). *Internet e Política. Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. Belo Horizonte. Editora UFMG
- FERGUSON, M. (2002) *Estratégias de governo eletrônico: O cenário internacional em desenvolvimento*. Belo Horizonte. p. 103-140. In: EISENBERG, J; CEPIK, M (orgs.). *Internet e Política. Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. Belo Horizonte. Editora UFMG
- FREY, Klaus. (2002). *Governança eletrônica. Experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento*. p.141-163. In: EISENBERG, J; CEPIK, M (orgs.). *Internet e Política. Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. Belo Horizonte. Editora UFMG
- FUNG, Archon. *Receitas para esferas públicas; oito desenhos institucionais e suas consequências*. p. 173-209. In: COELHO, Vera S. P., e NOBRE, Marcos (2004). *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo. Editora 34.
- DAHL, Robert A. (2005). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo.
- DRYSEK, John e NIEMEYER, Simon (2008). *Discursive Representation. American Political Review*, vol. 102, Nº 4, pp. 481-493.
- GOMES, Wilson (2001). *Esfera Pública política e media II*. In: RUBIM, A. A.C.,; questões relativas a censura e liberdade de expressão na comunicação em rede. In: COMPÓS, n.10. Mimeografado
- GOMES, Wilson e MAIA, Rousiley C. M.(2008). *Comunicação e democracia: Problemas & perspectivas*. São Paulo, Paulus. p. 29-112; 275-294; e 293-324)
- GOMES, Wilson. (2011). *Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho*. p.19-46. In: MAIA, Rousiley C.M., GOMES, W. e MARQUES, Francisco P. J. A. (orgs) *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre. Sulina.
- GURSOZLU, F (2009). *Debate: Agonism and deliberation: recognizing the difference*. *Journal of Political Philosophy*, 17(3).
- GUTMANN, Amy and THOMPSON, Dennis. (2007) *What deliberative democracy means*. In: Gutmann A. and Thompson, D. *Why deliberative democracy?* Princeton University Press.
- GUTMANN, Amy e THOMPSON, Dennis. *Democracia Deliberativa para além do processo*. In.: MARQUES, Ângela C.S. (Organização e Tradução). *A Deliberação*

- Pública e as dimensões sociais, políticas e comunicativas [textos fundamentais]*. Belo Horizonte, Editora Autêntica, 2009. p.177-206
- HABERMAS, Jürgen (1984). *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HABERMAS, Jürgen (2003). *Direito e democracia: entre a facticidade e validade*, volumes I e II.2 ed.; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HINDMAN, Matthew (2008). *The Internet and the "Democratization" of Politics*. Princeton and Oxford. Princeton University Press. p.1-19
- MAIA, Rousiley C. M. (2000). *Democracia e a Internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação*. Reformulação de texto apresentado no Congresso Internacional "Internet, Democracia e Bens Públicos".
- MARQUES, Francisco P. J. A. (2010) "*Muro baixo, o povo pula*": iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol.16, nº 1, p 117-142
- MARQUES, Francisco P. J. A. (2010). *Participação, instituições políticas e internet: Um exame dos canais participativos resentes nos Portais da Câmara e da Presidência do Brasil*. p.95-115. In: MAIA, Rousiley C.M., GOMES, W. e MARQUES, Francisco P. J. A. (orgs) *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre. Sulina
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino (2009) *Reconhecimento e deliberação: as lutas das pessoas atingidas pela hanseníase em diferentes âmbitos interacionais*. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Universidade Federal de Minas Gerais, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- MIOLA, Edna. (2011). *Iniciativas institucionais de deliberação online: Um estudo do fórum de discussão dos portal da Câmara dos Deputados*. p.147-170. In: MAIA, Rousiley C.M., GOMES, W. e MARQUES, Francisco P. J. A. (orgs) *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre. Sulina.
- MOUFFE, C (2000). *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*. Institute for Advanced Studies, Viena.
- LAVALLE, Adrian G., HOUTZAGER, Peter H., e ACHARYA, Arnab. (2005) *Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo*. p.257-322. In: AVRITZER, Leonardo. (org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo. Editora Unesp
- LESSA, Renato. (2008). *A Constituição Brasileira de 1988 como experimento de filosofia*

*pública: um ensaio.* p. 364-395

- LÜCHMANN, Lígia H. H. (2008). *Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo*. Cadernos CRH, Salvador, v.21, nº 52, p.87-97
- MAIA, Rousiley C.M. (2000) *Democracia e a Internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação*. Reformulação de texto apresentado no Congresso Internacional “Internet, Democracia e Bens Públicos”.
- MAIA, Rousiley C. M. (2002) *Redes Cívicas e Internet: Do ambiente informativo denso às condições de deliberação pública*. p. 46-72. In: EISENBERG, J; CEPIK, M (orgs.). *Internet e as instituições políticas semiperiféricas*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- MARQUES, Ana Cristina S. (2009) *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas [Textos Fundamentais]*. Belo Horizonte, Autêntica Editora, 2009. In: COHEN, Joshua. *Deliberação e legitimidade democrática*. Belo Horizonte, Autêntica Editora. p. 85-108
- MARQUES, Ana Cristina S. (2009) *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas [Textos Fundamentais]* . Belo Horizonte, Autêntica Editora, 2009. In: COHEN, Joshua. *A teoria democrática deliberativa*. Belo Horizonte, Autêntica Editora. p.239-267
- MACPHERSON, C.B. *A democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978
- MARGETTS, Hellen. (2010). *The emergence of digital-era governance*. CHADWICK, A. and HOWARD, P. (eds). *The Routledge Handbook of Internet Politics*, New York, Routledge. p.114-127
- MIRANDA, Luiz F.V.V. de. (2005) *Poliarquia em Duas e Três Dimensões*. Artigo apresentado como trabalho final da disciplina “Teoria Política III”, Instituto de Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)
- MUTZ, Diana. 2006. *Hearing the other side*. Cambridge University Press (capítulos I e IV)
- NORRIS, Pippa. (2001). *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. New York. Cambridge University Press. (Capítulos 1, 2 e 3)
- NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução*. p. 21-40. In: COELHO, Vera S. P., e NOBRE, Marcos (2004). *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo. Editora 34
- OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria C.; REZEK, Cibele S. (2003). *Orçamento Participativo. Uma invenção da política*. p. 120-160. In: BENEVIDES, Maria V.;



- KERCHE, Fábio; e VANNUCHI, Paulo. (Orgs.) *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003
- PAPACHARISSI, Zizi (2010). *The virtual sphere 2.0. The internet, the public sphere, and beyond*. In: CHADWICK, A. and HOWARD, P. (eds). *The Routledge Handbook of Internet Politics*, New York, Routledge. p.230-243
- PAPADOPOULOS, Yannis, & WARIN, Philippe (2007). *Are innovate, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?* *European Journal of Political Research*, 46: 445-472
- PEREIRA, Marcus A. G. *Cyberativismo e democracia. Movimentos Sociais e Novos Repertórios de Acção*. Coimbra, 2008. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para a obtenção do Grau de Doutor em Sociologia, na especialidade de Sociologia do Estado, do Direito e da Administração, orientada pelo Professor Doutor Boaventura de Sousa Santos
- PEREIRA, Marcus A. G. (2007) *Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios*. p. 421-452 In: Dagnino, Evelina e Tatagiba, Luciana (Orgs.) *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó. Argos
- REPA, Luiz (2007). *Sobre o conceito habermasiano de esfera pública*. *Rede*, nº6.
- SARTORI, G. (1994). *A Teoria da Democracia Revisitada*. Ed. Ática. pp. 181-245
- SAMPAIO, Rafael C. (2010). *Participação e Deliberação na Internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte*. Dissertação apresentada ao curso de pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo (2002), "Para ampliar o cânone democrático", in Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento. (p.35 -67)
- SANCHEZ, OSCAR A. (2003). *O Poder Burocrático e o Controle da Informação*. São Paulo. Lua Nova. Nº 58. p. 89-116
- SCHETTINI, Eleonora Martins Cunha; ALLEGRETTI, Giovanni; MATIAS, Marisa. *As Tecnologias de Informação e Comunicação na gramática dos Orçamentos Participativos: tensões e desafios de uma abordagem essencialmente subordinada*. In: *Anais do II Congresso Anual da Compólitica*, Belo Horizonte, 2007.
- SILVA, Sivaldo P. Da. (2011). *Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado*. p.123-146. In: MAIA, Rousiley C.M., GOMES, W. e

- MARQUES, Francisco P. J. A. (orgs) *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre. Sulina.
- THOMPSON, D.F. (2008) Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. Annual Review Political Science, n. 11
- URGATE, Pedro S. *Que participação para qual democracia?* p. 93-106. In: COELHO, Vera S. P., e NOBRE, Marcos (2004). *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo. Editora 34
- VITA, Álvaro de. *Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas?* p. 107-130. COELHO, Vera S. P., e NOBRE, Marcos (2004). *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo. Editora 34
- VITALE, Denise. *Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo*. p. 239-254. In: COELHO, Vera S. P., e NOBRE, Marcos (2004). *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo. Editora 34
- WAMPLER, Brian (2003). *Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados*. p-61-86. *O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. p.13-60. In: AVRITZER, Leonardo y NAVARRO, Zander (orgs.) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez
- WILHELM, A. *Virtual Sounding Boards: How Deliberative Is On-Line Political Discussion*. In: HAGUE, B; LOADER, B (1999). *Digital Democracy: Discourse and Decision Making em the Information Age*. London: Routledge. pp. 154-178
- WITAKER, Franciso. *Iniciativa popular de lei: Limites e alternativas* (2003). São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo (p. 183-200)

### **Documentos consultados**

1. Anuário Estatístico de Belo Horizonte 2003 - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação; Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação. Dezembro de 2003;
2. Caderno de Metodologia e Diretrizes do Orçamento Participativo 2011/2012 de Belo Horizonte – Prefeitura de Belo Horizonte;

3. Plano de Empreendimentos Orçamento Participativo 2009/2010 – Orçamento Participativo. Prefeitura de Belo Horizonte; Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação; Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento;
4. Relatório de Monitoramento do OP 2009/2010. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Prefeitura de Belo Horizonte; Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação; Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento; Gerência do Orçamento Participativo; Gerência de Monitoramento do OP;
5. Resultados do Orçamento Participativo Digital 2006: Análise Intraurbana dos Resultados – Gerência de Indicadores/Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação/Prefeitura de Belo Horizonte;
6. Sítio institucional na Internet da Prefeitura de Belo Horizonte (<http://portalpbh.pbh.gov.br>);
7. Sítio institucional na Internet da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação de Belo Horizonte (<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=planejamentoorcamentoti>);
8. Sítios oficiais na Internet do Orçamento Participativo digital 2006 e 2008 de Belo Horizonte ([http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17242&lang=pt\\_br&pg=6983&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17242&lang=pt_br&pg=6983&taxp=0&) e <http://opdigital.pbh.gov.br/>

## **Anexos**

### **Etapas do OP regional 2009/2010**

As informações a seguir sobre o modelo do Orçamento Participativo Regional que se seguem foram extraídas, em sua íntegra, do Caderno de Metodologia do OP 2009/2010. O documento traz as orientações metodológicas para a implementação do programa no biênio citado. As informações podem ser encontradas entre as páginas 2 e 11 do referido Caderno.

#### **1- Recursos do OP regional**

O recurso destinado ao OP 2009/2010 é de R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais)<sup>156</sup> direcionados ao processo do OP regional – presencial. No OP 2009/2010 o Índice da Qualidade de Vida Urbana (IQVU) continuará sendo o instrumento para a distribuição dos recursos, considerando os dados do censo de 2000. O IQVU, que mede a oferta de equipamentos e serviços, vem sendo adotado como parâmetro de distribuição de recursos desde o OP 2001/2002, juntamente ao critério de população. Desta forma, continuaremos tendo uma distribuição de recursos diretamente proporcional à população e inversamente proporcional ao IQVU. Ou seja, quanto mais populosa e com menor IQVU, mais recurso a Regional recebe. A divisão das regionais em áreas menores, denominadas Unidades de Planejamento (UPs) totalizam 80, sendo que, os grandes aglomerados de vilas se constituíram em UP independentes. A UP UFMG não participa da distribuição de recurso por tratar-se da área do Campus Universitário.

O IQVU 2000 foi elaborado a partir do cálculo de 54 indicadores, agregados em 10 aspectos relativos à oferta de bens e serviços urbanos para as 80 UPs de Belo Horizonte sendo: Abastecimento, Cultura, Educação, Esportes, Habitação, Infra-estrutura Urbana, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Urbana. Além de contemplar os equipamentos e serviços existentes de cada uma das Unidades de Planejamento, procurou-se incorporar nos cálculos o acesso social da população residente a estes bens e serviços, medido por meio da renda.

A utilização do IQVU como critério de distribuição de recursos no Orçamento Participativo permite maior equidade e justiça na aplicação dos recursos públicos. Para efeito do OP 2009/2010, as UPs foram agrupadas nas tradicionais sub-regiões do Orçamento Participativo (ver quadro 1). Para efeito da deliberação popular, os recursos das UP foram totalizados para as sub-regiões correspondentes (ver quadro 2). Assim,

---

<sup>156</sup>Em 2007/2008, foram destinados ao OP regional R\$ 79,59 milhões.

teremos uma distribuição sub-regional dos recursos como no OP 2007/2008.

## 2 – As sub-regiões especiais

Das 79 Unidades de Planejamento de Belo Horizonte que participaram do processo, foram desmembradas as 26 que apresentaram maior IQVU. Na Regional Centro-Sul as UPs Barro Preto, Centro, Francisco Sales, Savassi, Prudente de Moraes, Santo Antônio, Anchieta/Sion, Serra, Mangabeiras, São Bento/Santa Lúcia e Belvedere. Na Regional Leste as UPs Instituto Agrônômico, Floresta/Santa Tereza e Santa Inês. Na Regional Nordeste a UP Cristiano Machado. Na Regional Noroeste as UPs Caiçara, Padre Eustáquio e PUC. Na Regional Oeste as UPs Jardim América, Barroca e Estoril/Buritis e na Regional Pampulha as UPs Santa Amélia, Pampulha, Jaraguá, Castelo e Ouro Preto.

Estas sub-regiões especiais visam à criação de um espaço de ampliação e de fortalecimento do processo do OP, mobilizando segmentos sociais ainda pouco envolvidos e integrando suas demandas às regras de deliberação popular das prioridades orçamentárias. O recurso destinado às sub-regiões especiais continua sendo o mesmo do OP 2007/2008. Nos Fóruns Regionais, todos os delegados votarão também nas obras dessas sub-regiões e vice-versa.

## 3 – Aprovação das prioridades

A aprovação dos empreendimentos do OP 2009/2010 se dará da seguinte maneira:

- Na primeira rodada, de caráter Regional, haverá a distribuição dos formulários de reivindicações de obras e a apresentação pela Prefeitura das diretrizes técnicas para seu preenchimento;
- Na segunda rodada, de caráter sub-regional, haverá a pré-seleção das reivindicações e a escolha dos delegados;
- Na Caravana Regional de Prioridades os delegados irão visitar as demandas pré-selecionadas para maior conhecimento;
- Nos Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias haverá a aprovação do Plano Regional de Empreendimentos e a eleição dos representantes da Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo, COMFORÇA.

## 4 – Limite de obras

Como os recursos municipais não são suficientes para atender todas as carências da população de uma única vez e a Prefeitura não dispõe de uma capacidade operacional

para executar um grande e simultâneo volume de obras, o OP, que é o exercício democrático de escolha das prioridades, estabelece um limite de aprovação das obras compatível com tais limitações. Os limites são:

- 14 empreendimentos aprovados por Regional, acrescidos de um empreendimento restrito a sobra de recursos do OP regional;

- Poderão ser aprovados empreendimentos de infra-estrutura que demandem recursos deste OP 2009/2010 e do próximo OP 2011/2012;

- Em caso de proposta de empreendimentos de infra-estrutura que envolva duas ou mais sub-regionais, os recursos serão distribuídos entre as sub-regiões, levando-se em consideração o volume total das obras realizadas em cada uma, a partir de uma inspeção realizada pela Sudecap;

- Duas ou mais sub-regiões podem somar seus recursos para aprovar empreendimentos de infra-estrutura.

#### 5 – Os formulários

Os formulários serão distribuídos na primeira rodada às lideranças comunitárias. As demandas apresentadas deverão ser acompanhadas de ata com assinatura de, pelo menos, 10 moradores. A Secretaria de Administração Regional Municipal (SARMU) juntamente aos representantes das temáticas farão a triagem de todas as demandas para verificar se enquadram nas diretrizes técnicas estabelecidas. Caso haja algum impedimento legal ou técnico, a comunidade deverá substituir a reivindicação.

#### 6 – Presença mínima

Com a distribuição dos recursos por sub-região cada uma deverá ter, pelo menos, uma obra aprovada dentro do seu teto de recursos, sendo essa garantia, condicionada a uma taxa mínima de presença. Os recursos não serão automaticamente assegurados mediante uma participação pequena da população. Este é o mesmo critério do OP 2003/2004, que se distinguiu dos anteriores, que não exigiam que toda sub-região tivesse um empreendimento aprovado.

A taxa mínima de presença por sub-regiões foi definida em 0,5% (meio por cento) da população, conforme o censo de 2000 (ver quadro 2). Para as sub-regiões especiais a taxa de comparecimento mínimo guarda correspondência com o montante de seus recursos em relação aos das demais sub-regiões. Para que uma sub-região possa contar com a totalidade dos recursos a ela destinados, deverá atingir, na segunda rodada, o comparecimento mínimo. Um comparecimento abaixo da cota mínima levará a uma

diminuição proporcional dos recursos, ou seja, se o comparecimento for de 60% do mínimo a sub-região perderá 40% dos seus recursos. Recursos eventualmente liberados dessa maneira serão redistribuídos proporcionalmente às demais sub-regiões que atingirem sua cota de presença dentro da respectiva Regional. Se nenhuma região atingir o mínimo as respectivas sobras retornarão ao Tesouro Municipal.

#### 7 – Participação e escolha dos delegados

Na segunda rodada, por sub-regional, os moradores (com comprovação obrigatória de endereço para as sub-regiões especiais), acima de 16 anos, irão pré-selecionar as demandas, segundo o teto de obras definido por sub-região Também deverão escolher seus delegados ao Fórum Regional. Para o OP 2009/2010, os delegados serão escolhidos da seguinte maneira:

- Delegados em função da presença;
- 1 delegado(a) representante de Associação Comunitária legalmente estabelecida;
- 1 delegado(a) para cada 10 presentes até o limite de 200 moradores presentes;
- Mais um delegado(a) para cada 15 presentes, no intervalo de 201 a 400

presentes;

- Mais um delegado(a) para cada 20 presentes, acima de 400 presentes; para cada delegado(a) escolhido(a) deverá ser eleito(a) um(a) suplente.

#### 8 - Caravana

A Caravana de Prioridades é parte essencial do OP. Para que o(a) delegado(a) tenha condição de votar as prioridades da sua região, ele(a) deve conhecer de perto cada demanda pré-selecionada. Por isso, a participação na Caravana é obrigatória para que o(a) delegado(a) assegure seu direito de voto no Fórum. Se o(a) efetivo(a) ou o(a) respectivo(a) suplente não comparecer haverá perda da delegação. Na Caravana é fornecida a estimativa de custos de cada demanda pré-selecionada. Será obrigatória a assinatura de lista de presença no início e no final da Caravana para os participantes. Caso seja constatada a ausência de algum conselheiro, este será substituído para o Fórum por seu suplente.

#### 9 – Fórum regional

No Fórum Regional, os delegados irão se dividir em grupos para aprovar uma proposta de plano de obras, na seguinte seqüência:

- 1. Irão apreciar em primeiro lugar aquelas demandas, se houver, cujo custo estimado tiver sido superior à cota da sua sub-região, podendo escolher uma delas ou

nenhuma; no caso da escolha, o financiamento dessa obra será feito pela totalidade do recurso da sub-região em que se encontra e proporcionalmente pelas demais, quando então suas cotas serão recalculadas.

- 2. Em seguida, os delegados, em grupos, discutirão chapas de empreendimentos por sub-região, num total de 14 por regional (ou 13, se uma obra houver sido aprovada antes), respeitando-se as cotas de recursos sub-regionais.

- 3. As diferentes propostas de chapas serão apreciadas em plenário, escolhendo-se a de maior votação.

- 4. Se após a escolha das obras, sobrar recursos, poderá ser eleita mais uma obra, desde que seu custo não ultrapasse a sobra.

#### 10 – Subregião especial DRENURBS - Pampulha

A Pampulha é uma região que possui características peculiares, principalmente quanto ao aspecto sanitário-ambiental. Sua importância extrapola os limites regionais. A Prefeitura de Belo Horizonte, por meio do Programa de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e dos Córregos em Leito Natural de Belo Horizonte - DRENURBS, está desenvolvendo diagnósticos e projetos visando a despoluição de 135 km de cursos d'água, abrangendo 73 córregos. Dentre as bacias elementares em estudo, várias pertencem à Bacia da Pampulha. Considerando estas características, será definido um recurso dentro do Orçamento Participativo a ser destinado a uma intervenção prevista nos diagnósticos sanitário-ambientais.

#### 11 - A integração urbano social

No OP 2009/2010 será dada continuidade a integração urbano-social adotada no OP 2007/2008, por meio da definição das intervenções sociais e urbanas, priorizando as áreas de maior vulnerabilidade. O BH Cidadania, que já propunha a articulação intersetorial das políticas sociais, ganha a participação das políticas urbanas, ampliando a intersetorialidade, além de potencializar seus resultados. Isto se traduz na articulação das intervenções físicas conquistadas por meio do Orçamento Participativo com as políticas sociais que integram o Programa BH Cidadania. As áreas prioritárias para inclusão social (Estrato I), onde as condições de pobreza estão concentradas geograficamente na cidade, serão o principal foco para atendimento pelo Programa BH Cidadania.

A definição básica do OP 2009/2010 segue critérios semelhantes aos utilizados no OP 2007/2008 na distribuição dos recursos. Estes recursos serão acessados pela população agrupada por sub-região e condicionados a uma cota mínima de participação.



As demandas apresentadas pelas comunidades localizadas no Estrato I, áreas prioritárias para inclusão sócio-espacial, receberão um peso que se traduzirá em fator multiplicador dos votos na segunda rodada e no Fórum Regional.

O peso será baseado na proporção da população do Estrato I em relação à população da Regional. As regionais que têm uma parcela maior de população receberão um peso maior para valorização das demandas situadas nestas áreas (ver quadro 3 - valores e pesos adotados segundo esta distribuição).

Para definir quais demandas receberão peso adicional foram estabelecidos critérios baseados na localização da obra solicitada em relação à comunidade demandante localizada no Estrato I. Foi definida para cada tipo de equipamento uma distância máxima, em linha reta, que deve ser respeitada:

- Educação - até 800 metros;
- Saúde - limite de área de abrangência dos Centros de Saúde associado ao critério da distância de 800 metros;
- Esportes - 500 metros;
- Cultura - 500 metros;
- Assistência Social - 200 metros;
- Meio Ambiente:
  - Parque - 800 metros;
  - Praças - 500 metros.

Na definição final, o Plano Regional de Empreendimentos do OP2009/2010 deverá conter, no mínimo, um empreendimento situado nestas áreas.

## 12 – Diretrizes gerais OP 2009/2010

### *Utilização de Recursos*

1. Poderão ser aprovados empreendimentos de infra-estrutura que demandem recursos disponíveis no OP 2009/2010 e no próximo OP 2011/2012.

2. Em caso de proposta de empreendimentos de infra-estrutura que envolva duas ou mais sub-regionais, os recursos serão distribuídos entre as sub-regiões levando-se em consideração o volume total das obras realizadas em cada uma, a partir de uma inspeção realizada pela Sudecap.

3. Duas ou mais sub-regiões podem somar seus recursos para aprovar empreendimentos de infra-estrutura.

4. Poderão ser aprovados recursos exclusivamente para projeto de infraestrutura

após parecer técnico favorável da Sudecap/Urbel.

#### *Tratamento do Custeio*

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

#### *Pareceres de Solicitações*

6. Os pareceres deverão ser dados pelas Secretarias Temáticas, por meio de seus representantes indicados, articulados com as respectivas Gerências Temáticas das Secretarias de Administração Regional Municipal.

#### *Orientações para a Indicação dos Empreendimentos*

7. Identificar uma e única demanda por bairro ou vila, de acordo com a relação de composição das Unidades de Planejamento.

8. É permitida a inclusão de agrupamento de vias contíguas em um mesmo formulário desde que essas vias estejam em uma mesma sub-região.

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

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

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

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

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

14. Fica vetada apenas a aprovação do terreno.

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

16. Ficam vetadas parcerias informais para construção.

#### Localização dos Empreendimentos

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

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

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

**Obs.:** o dado para o OP 2009/2010 refere-se a uma projeção. Somando-se a Abertura Municipal, a a Abertura Regional e a Segunda Rodada do OP 2009/2010, 35.386 pessoas participaram do processo.

#### **Etapas do OP digital 2008**

Fonte: <http://portalpbh.pbh.gov.br>

[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17243&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0&)

[evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17243&lang=pt\\_BR&pg=6983&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17243&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0&)

1. Constituição de um Grupo Técnico com representantes dos órgãos envolvidos para execução do OP digital: Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento, Auditoria Geral do Município, Assessoria de Comunicação Social do Município, Empresa de Informática e Informação do Município - Prodajo, Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte - BHTrans e empresa vencedora de licitação para criação do site (Nitrato) e serviço de telefonia (Embratel);

2. Obtenção da base de dados do Tribunal Regional Eleitoral (TRE);
3. Escolha, pela Prefeitura, das obras colocadas em votação. As obras escolhidas integram o Planejamento Municipal para o Sistema Viário – VIURBS são estruturantes para a cidade e estão distribuídas pelo território municipal.
4. Estruturação dos mecanismos de segurança para votação, com certificação da auditoria do município;
5. Criação do aplicativo de votação;
6. Estruturação do banco de dados, a partir da base eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral;
7. Contratação de empresa para produção do site;
8. Contratação de empresa para votação por telefone;
  - Contratação das chamadas telefônicas;
  - Contratação da URA;
9. Inclusão Digital
  - Mapeamento dos Pontos Públicos de votação na cidade;
  - Capacitação dos monitores do OP digital;
10. Plano de mobilização do OP digital;
11. Plano de divulgação do OP digital;
12. Abertura oficial da votação;
13. Reuniões de avaliação do processo durante todo o período de votação;
14. Fechamento oficial da votação;
15. Divulgação do resultado oficial;
16. Inclusão do empreendimento eleito no Plano Municipal de Prioridades Orçamentárias.

### **Programa BH Digital**

O Programa BH Digital tem contribuído para que as ações de inclusão digital no município possibilitem a inclusão social dos cidadãos ainda excluídos digitalmente. Criado em 2005, o programa busca realizar parcerias, as quais têm colaborado na ampliação do número de centros públicos de inclusão digital, que atendam diretamente a população. Em 2004, houve a implantação de laboratórios de informática nas escolas públicas municipais para atender aos alunos e à comunidade escolar; em 2005, a partir da criação da Diretoria de Inclusão na Prodajo, todas as ações de inclusão digital passaram a ser integradas ao Programa BH Digital. O resultado é que, hoje, estão implantados centenas

de Centros de Inclusão Digital na cidade, seja em bibliotecas públicas, centros culturais, centros assistenciais, associações comunitárias, ONGs, e entidades religiosas, atendendo prioritariamente ao público das classes sociais C, D e E.

Espaços públicos e gratuitos de inclusão digital. Os Telecentros (186 unidades) possuem de 10 a 20 microcomputadores conectados à internet banda larga e oferecem cursos profissionalizantes de informática básica, oficinas especiais e acesso à internet. Os Telecentros funcionam por meio de parcerias: a Prefeitura é responsável pelos equipamentos, estrutura e manutenção, e a comunidade por oferecer o espaço e pessoal para realizar o trabalho. Os PIM's possuem de três a quatro microcomputadores disponíveis para acesso gratuito à internet. São implantados nos órgãos públicos da Prefeitura, como bibliotecas, Núcleos de Apoio à Família (NAF's), núcleos do programa BH Cidadania, no Centro de Cultura de Belo Horizonte e também em ONG's, entre outros. As atividades realizadas nos centros de inclusão são: enviar e receber e-mails; pagar contas e impostos, pesquisas, segunda via de documentos, cursos à distância, cursos de informática, votação do OP Digital e consultas públicas.

### **Telecentros e Postos de Internet Municipal**

1. Estação Barreiro BH Bus (BHTrans)

Avenida Afonso Vaz de Melo, nº 640- Barreiro de Baixo

2. Biblioteca Comunitária Barreiro de Cima

Praça Modestino Sales Barbosa, nº11- Flávio Marques Lisboa

3. Biblioteca Regional Bairro das Indústrias

Rua Presidente Costa e Silva, nº 453- Bairro das Indústrias

4. Centro de Apoio Comunitário Barreiro (CAC)

Rua Pinheiro Chagas, nº 252- Santa Helena

5. Centro de Cultura de Belo Horizonte

Rua da Bahia, nº 1149 – Centro

6. Espaço BH Cidadania (CRAS Vila Santa Rita de Cássia)

Rua São Tomás de Aquino, nº 640- Morro do Papagaio

7. Centro de Referência População de Rua

Avenida do Contorno, nº 10852- Barro Preto

8. Grupo de Pais dos Educandos do Ciame Flamengo

Rua Fernão Dias, nº 114- Alto Vera Cruz

9. Grupo Cultural NUC  
Rua Desembargador Bráulio, nº 938 - Alto Vera Cruz
10. Instituto Social Frei Gabriel  
Rua Amazonita, nº 238- Pompéia
11. Associação Projeto Providência  
Rua Alair Pereira da Silva, nº 100- Taquaril
12. Sede Regional Leste  
Rua Lauro Jaques, nº 20- Floresta
13. Espaço BH Cidadania João Amazonas (CRAS Mariano de Abreu)  
Rua Cinco de Janeiro, s/nº- Mariano de Abreu
14. Associação Shekinah de Assistência Social (ASAS)  
Rua Alair Pereira da Silva, nº 205- Taquaril
15. Núcleo de Apoio a Família Cruzeirinho  
Rua Fernão Dias, nº 1160- Alto Vera Cruz
16. Centro de Apoio Comunitário Alto Vera Cruz  
Rua Padre Júlio Maria, nº 1550- Alto Vera Cruz
17. Associação Comunitária do bairro Santa Cruz (ASSA)  
Avenida Bernardo Vasconcelos, nº 1377- Santa Cruz
18. BH Cidadania (CRAS Arthur de Sá)  
Rua Professor Geraldo Fontes, nº 30- União
19. Paróquia Santa Maria Mãe de Deus  
Rua Francisco Leão Corrêa, nº 47- União
20. Creche Casa do Sol  
Rua Júnia Cristina, nº 120- Nazaré
21. Conselho Comunitário Unidos pelo Ribeiro de Abreu  
Rua Remi Pereira Lopes, nº 14- Ribeiro de Abreu
22. Associação Comunitária do Conjunto Califórnia II  
Rua Patrício Barbosa, nº 839- Conjunto Califórnia II
23. Associação dos Moradores do Conjunto Califórnia I  
Rua Bandolins, nº 114, sala 10- Conjunto Califórnia I
24. Biblioteca da Associação Comunitária do Bem Estar Social dos Moradores do Alípio de Melo (GECAM II)  
Rua dos Arquitetos, nº 189, bairro Alípio de Melo

25. Biblioteca da Prodajo  
Avenida Presidente Carlos Luz, nº 1275- Caiçara
26. Centro de Apoio Comunitário Serrano  
Rua Tocantins, nº 445- Serrano
27. Escola Profissionalizante Raimunda da Silva Soares  
Rua Carmo do Rio Claro, nº 411- Pedreira Padro Lopes
28. Projeto Girassol  
Rua Flor do Campo, nº 302- Jardim Filadélfia
29. Espaço BH Cidadania Vila Senhor dos Passos  
Rua Evaristo da Veiga, nº 239, Vila Senhor dos Passos- Lagoinha
30. Associação das Mães e Chefes de Família de Minas Gerais (ASSMIG)  
Rua Armandino Ribeiro dos Santos, nº 331- São Bernardo
31. Escola e Creche São Tomaz de Aquino  
Rua Dez de Novembro, nº 176, casa A- São Thomaz
32. Espaço BH Cidadania (CRAS Providência)  
Rua Arantina, nº 375- Minaslândia
33. Paróquia São Francisco Xavier (Igreja Nossa Senhora de Fátima)  
Rua Furkim Werneck, nº 645- Tupi
34. Associação dos Moradores da Vila Esporte Clube/Glalijá  
Rua Antônio Vieira Nunes, nº 29- Glalijá
35. Espaço BH Cidadania Havaí/ Ventosa (CRAS Havaí/ Ventosa)  
Rua Costa do Marfim, nº 480- Havaí
36. Grupo de Apoio a Criança e ao Adolescente da Cabana e Região  
Rua Monsenhor Paulo Brasil, nº 241- Cabana
37. Associação Comunitária do Bairro Alpes e Adjacências  
Rua 26 de Setembro, nº 263- Vila Leonina
38. CRAS Morro das Pedras  
Avenida Silva Lobo, nº 2379- Nova Granada
39. Fundação Municipal de Cultura Centro de Cultura Lagoa do Nado  
Rua Ministro Hermenegildo de Barros, nº 904- Itapuã
40. Igreja do Evangelho Quadrangular  
Rua Monsenhor Nogueira Duarte, nº 164- Santa Terezinha
41. CRAS Vila Santa Rosa

Avenida Professor Magalhães Penido, nº 770- Vila Santa Rosa

42. Cento de Apoio Comunitário São Francisco  
Rua Aveiro, nº 191, 2º andar- São Francisco

43. Biblioteca da SARMU de Venda Nova  
Rua Padre Pedro Pinto, nº 1055- Venda Nova

44. Estação Venda Nova BH BUS  
Rua Padre Pedro Pinto, nº 2277 Venda Nova

45. Fundação de Parques Municipais (CEVAE Serra Verde)  
Rua Sebastião Gomes Pereira, nº 140- Serra Verde

46. CRAS Apolônia  
Rua Visconde de Itaboraá, nº 304- Jardim Leblon

47. CRAS Paulo VI  
Rua Itarumirim, nº 2, Paulo VI

48. Quadra Associação Atlética Aiuruoca  
Rua Aiuruoca, nº 347- São Paulo

49. Associação Recreativa Esporte e Lazer (AREL)  
Rua Olavo Bilac, nº 205- Cruzeiro

50. Grupo de Convivência Turminha Alegre  
Rua Joana Angélica, nº 45- Primeiro de Maio

51. Biblioteca de Temas Ambientais (ECOTECA)  
Avenida Afonso Pena, nº 4000, 7º andar, Mangabeiras

52. Centro Sócio Educativo Charles Rodrigues Somerlate  
Rua Paulista, nº 800, apartamento 103, bloco 3C, bairro Fernão Dias

53. BENVINDA (Centro de Apoio a Mulher)  
Avenida do Contorno, nº 2231- Floresta

54. Casa Abrigo Sempre Viva  
Rua Ozanan, nº 730- Ipiranga

55. Centro Social de Apoio a Criança e ao Adolescente do conjunto Paulo VI  
Rua Paco da Liberdade nº 2- Conjunto Paulo VI

56. Centro Educacional Cidadania e Paz  
Rua Hibrys, nº 402- Ana Lúcia

57. Associação Comunitária Jardim Atlântico  
Rua Maria Gonçalves Braga, nº 24-Santa Amélia



58. Associação Movimento Cultural Fala Tambor  
Rua Ouro Branco, nº 38- Pompéia
59. Grupo Iuna de Capoeira Angola  
Rua Dr. Brouchado, nº 1500- Saudade
60. Centro Espírita Deus Mais que Tudo  
Rua Benedito Xavier, nº 2030- Aarão Reis
61. Centro de Educação e Esporte São Francisco  
Rua Espinosa, nº 1007- Carlos Prates
62. Associação Cultural Marcus Garvey  
Rua Santarém, nº 370- Nova Cintra
63. Oficina de Imagens Comunicação e Educação  
Rua Salinas, nº 1101- Santa Tereza
64. Centro Cultural Alto Vera Cruz  
Rua Padre Júlio Maria, nº 1577- Alto Vera Cruz
65. Centro Cultural Pampulha  
Rua Expedicionário Paulo de Souza, nº 185- Urca
66. Centro Cultural São Bernardo  
Rua Edna Quintel, nº 320- São Bernardo
67. Centro Cultural Zilah Spósito  
Rua Carnaúba, nº 286- Jaqueline
68. Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte  
Rua Itambé, nº 227- Floresta
69. Biblioteca Regional Renascença  
Praça Muqui, nº 199- Renascença
70. Biblioteca Regional São Cristóvão  
Avenida Antônio Carlos, nº 821- Lagoinha
71. Biblioteca Regional Santa Rita de Cássia  
Rua São Tomás de Aquino, nº 538- Santa Lúcia
72. Fundação Municipal de Cultura  
Rua Sapucaí, nº 571, bairro Floresta
73. Museu de Mineralogia Professor Djalma Guimarães  
Praça da Liberdade, nº 50-Funcionários
74. Centro Cultural do bairro Regina/Lindeia

Rua Aristolino Basílio de Oliveira, nº 455- Regina  
75. Cento Cultural Venda Nova  
Rua José Ferreira dos Santos, nº 184- Novo Letícia  
76. Fundação Centro de Referência da Cultura Negra  
Rua da Bahia, nº 360, sala 1102, Centro  
77. Biblioteca Comunitária Livro Aberto  
Rua Tiziu, nº 27- Goiânia A  
78. Clube Melhor Idade Renascença  
Praça Muqui, nº 89- Renascença  
79. Associação Universal Salve a Natureza  
Rua Sete Lagoas, nº 59- Bonfim  
80. Projeto União Celeste  
Rua Rogério Aparecido da Silva, nº 149- Ribeiro de Abreu  
81. União Comunitária Ribeiro de Abreu (UCRA)  
Rua Monte Sion, nº 42- Ribeiro de Abreu  
82. ONG Elos de Amor  
Rua Julita Nunes Lima, nº 147- Minas Caixa  
83. Casa Brasil – Obra Kolping de Minas Gerais  
Rua Barbosa, 355- São Salvador  
84. Instituição Beneficente Martim Lutero  
Rua São Tomás nº 70- Vila Nossa Senhora de Fátima  
85. Escritório Social Residencial Granja de Freitas  
Rua São Vicente, nº 60, Bloco 22, Casa 6, Granja de Freitas  
86. Futsal Produção e Gerenciamento  
Avenida Vilarinho, nº 1461- Venda Nova  
87. Cras Petrópolis  
Rua 281 , nº 491- Petrópolis  
88. Centro de Recondicionamento de Computadores  
Rua José Clemente Pereira, 440- Ipiranga  
89. Centro de Apoio Comunitário São Paulo (CAC São Paulo)  
Rua Aiuruoca, 501- Bairro São Paulo  
90. Secretaria Municipal Adjunta de Direitos e Cidadania  
Rua Espírito Santo, 505- Centro

91. Associação Comunitária Solidariedade  
Avenida Augusto dos Anjos, 2040- Visconde do Rio Branco
92. Associação Profissionalizante do Menor de Belo Horizonte  
Rua Carijós, 173, 1º andar- Centro
93. Associação Quilombola de Mangueiras  
Rodoviária MG 20, nº 1350, Km 13,5- Ribeiro de Abreu
94. Associação Beneficente Jeová Jire  
Rua Antônio Giarola, 51, Bairro Céu Azul
95. Centro de apoio a família  
Rua Soledade de Minas, nº 9- São Gabriel
96. Associação Comunitária Solidariedade  
Avenida Mem de Sá, nº 172- Vila Fazendinha
97. Associação Transformar de Assistência Social  
Rua do Grupo, nº 23- Granja de Freitas
98. Espaço da Escola Integrada Minervina Augusta  
Rua Albatroz, nº 228- Vila Clóris
99. Associação pela redefinição do acesso ao ensino de estudantes da UFMG  
Rua Salulares, nº 220, Bairro São Lucas
100. Instituto de Educação Canaã  
Rua Maurîtânia, nº 191- Canaã
101. Centro de Apoio Social São José  
Rua Maria das Virgens de Oliveira, nº 80- Mantiqueira
102. Associação dos Moradores do Bairro Jardim Alvorada  
Rua Flor D' Água, nº 711- Jardim Alvorada
103. Prodagertes  
Rua Luzia Salomão, nº 300- Mantiqueira
104. ONG Solidaris  
Rua Comendador Wigg, nº 221- São Tomaz
105. Escola Municipal Professora Efigênia Vidigal  
Avenida Dom João VI, nº 1503- Palmeiras
106. Centro Sócio Educativo Santa Clara  
Rua Macaúbas, s/nº- Capitão Eduardo
107. Instituto São Rafael

Avenida Augusto de Lima, n° 2109- Barro Preto  
108. Qualificarte Gameleira  
Avenida Amazonas, n° 5801- Gameleira  
109. Escola Integrada Fernando Dias Costa  
Rua Ludgero Felipe Ferreira, n° 5- Taquaril  
110. Igreja Pentecostal Cordeiro de Deus  
Rua Reis de Abreu, n° 164- Aparecida  
111. Associação dos Voluntários e Amigos dos Policiais e Bombeiros Militares de MG  
Rua Pitágoras, n° 28, Bairro Nazaré  
112. Centro de Atendimento Integrado  
Avenida Santos Dumont, 363, n° 1° andar- Centro  
113. Ação Social da Paróquia Santo Antônio de Venda Nova  
Rua da Matriz, n° 57- Venda Nova  
114. Associação Assistencial Amor Fraternal  
Rua Tupiniquins, n° 93- Bairro Coqueiros  
115. CRAS Confisco  
Rua K, n° 127- Confisco  
116. Igreja Evangélica Templo da Benção  
Rua Joaquim Assis Ribeiro, n° 149- Califórnia II  
117. Associação Querubins  
Rua Desengano, n° 25- Sion  
118. Prosebe Associação Comunitária  
Rua Egito, n° 160- Glória  
119. Associação Gospa Mira  
Rua Julia Lopes de Almeida, n° 12- Santa Maria  
120. Centro Cultural Padre Eustáquio  
Rua Jacutinga, n° 821, Bairro Padre Eustáquio  
121. Centro de Referência da Pessoa Idosa de Belo Horizonte  
Avenida Pedro II, n° 3250- Caiçara  
122. Associação de Assistência ao Pequeno Jornaleiro  
Avenida Bernardo Monteiro, n° 390- Santa Efigênia  
123. Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Minas Gerais  
Avenida Álvares Cabral, n° 400- Centro

124. Centro de Educação e Cultura Flor do Cascalho  
Rua Marco Antônio, nº 250, Gutierrez (Morro do Cascalho)
125. Espaço BH Cidadania Coqueiral  
Rua Rainha das Flores, nº 102- Jardim Filadélfia
126. Escola Municipal Governador Ozanan Coelho  
Rua José Alencar, 80- Beija Flor
127. Parque Ecológico da Pampulha  
Avenida Otacílio Negrão de Lima, nº 6061- Pampulha
128. Instituto Presbiteriano de Educação de Minas Gerais  
Rua Itajobi, nº 106- Pompéia
129. Igreja Batista Atos  
Rua Pará de Minas, nº 2037- São Benedito
130. Centro de Referência Criança e Adolescente  
Praça Rui Barbosa, nº 50- Centro
131. Espaço BH Cidadania Vila Cemig  
Rua Faisão, nº 1071- Vila Cemig
132. Espaço BH Cidadania Vila Biquinhas  
Rua Nair Pentagna Guimarães, 508, Bairro Heliópolis
133. Espaço BH Cidadania Zilah Sposito  
Rua Coquilho, nº 10- Jaqueline
134. Espaço BH Cidadania Cras Vila Fátima  
Rua Dona Benta, nº 145- Nossa Senhora de Fátima
135. Lar Dona Paula da SSVV  
Rua Henrique Gorcex, nº 315- Padre Eustáquio
136. Centro Mineiro de Referência em Resíduos  
Rua Belém, nº 40- Esplanada
137. Creche Comunitária Cantinho de Anjo  
Rua Treze de Setembro, nº 325, Vila Leonina
138. Condomínio Residencial São Judas Tadeu  
Avenida Deputado Anuar Menhem, nº 1212- Santa Amélia
139. Igreja Comunidade Cristã da Zona Leste  
Rua Liberdade, nº 10- Taquaril
140. AMAS

Rua Maria Amélia Maia, n° 270- São Bernardo  
141. Associação de Cultura da Comunidade Jardim Alvorada  
Rua Flor do Norte, n° 225- Jardim Alvorada  
142. Ceipe - Centro De Internação Provisório  
Rua Conselheiro Rocha, n° 3292- Santa Tereza  
143. Centro Cultural São Geraldo  
Rua Silva Alvarenga, n° 548, São Geraldo  
144. Associação Comercial do Bairro Betânia  
Rua Úrsula Paulino, n° 1615, 1° andar- Betânia  
145. TJ Criança Abriga  
Rua Maria Felipe Araújo, n° 75- Santa Efigênia  
146. Centro de Missões Urbanas  
Rua Dr. Camilo, n° 303, Bairro Serra  
147. Prodajo  
Avenida Presidente Carlos Luz, n° 1275- Caiçara  
148. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte  
Avenida Afonso Pena, n° 1212- Centro  
149. Rodoviária  
Praça Rio Branco, s.n°- Centro  
150. Praça Sete  
Centro  
151. Praça da Estação  
Centro  
152. Praça da Liberdade  
Savassi  
153. Parque das Mangabeiras  
Rua Caraça, n° 900- Serra  
154. Parque Municipal  
Avenida Afonso Pena, s/n°- Centro  
155. Vilas e Favela Cafezal  
156. Sociedade Cruz de Malta  
Rua Cachoeira de Minas, n° 434- Morro das Pedras  
157. Escola Municipal Dulce Maria Homem

Rua Antônio Teixeira Dias, nº 2288- Barreiro de Cima  
158. Palácio das Artes  
Avenida Afonso Pena, nº 1537- Centro  
159. Secretaria Municipal de Educação  
Rua Carangola, nº 288- Santo Antônio  
160. Grupo de Convivência da Comunidade Ventosa  
Rua Nicolina de Lima, nº 140- Jardim América  
161. Associação Comunitária da Ventosa  
Rua Nicolina de Lima, nº 81- Jardim América  
162. Espaço BH Cidadania Novo Aarão Reis  
Rua Risoleta Neves, (Via 240), nº 247- Aarão Reis  
163. Centro de Estudos e Atendimento ao Menor  
Rua Maura, nº 749- Santa Efigênia  
164. Cras Taquaril  
Rua Pedro de Cintra, nº 77- Taquaril  
165. Centro de Reeducação Social São Jerônimo  
Rua Santo Agostinho, nº 1361- Horto  
166. Centro Sócio Educativo Santa Helena  
Rua Senador Levindo Coelho, nº 940- Vale do Jatobá  
167. Núcleo de Arte TJ  
Rua Mirante nº 351- Mariano de Abreu  
168. Associação Transformar de Assistência Social  
Rua Catarina de Freitas nº 290- Jardim Castanheiras  
169. Associação do Bairro Ouro Minas  
Rua Cacimba de Areia nº 201- São Gabriel  
170. Associação Municipal de Assistência Social (AMAS)  
Avenida Afonso Pena nº 4.000- Mangabeiras  
171. CIAME Pindorama  
Rua Guararapes nº 1.810- Pindorama  
172. Instituto Editorial Dona Peninha – Maza Editora  
Rua Bragança nº 101- Pompéia  
173. Ação Social Menino Jesus  
Paulo Afonso nº 630- Santo Antônio

174. Jaraguá - Associação Comunitária dos Moradores  
Rua Duarte da Costa nº 221- Jaraguá
175. Creche Comunitária Infante Juvenil Tia Socorro  
Avenida Raja Gabaglia nº 1751- Conjunto Santa Maria
176. ONG Cidadania - Centro de Inclusão Digital  
Avenida Silva Lobo Nº 1361- Nova Granada
177. Centro de Inclusão Digital dos Paraplégicos  
Rua Paulo Arbex nº 123 -Jardim América
178. SOS Bairros  
Rua Platina nº 1200- Prado
179. Creche Santa Luzia  
Rua Ozanan nº 308- Ipiranga
180. CEVAE Taquaril  
Rua São Vicente s/nº - Granja De Freitas
181. MOPS  
Rua Arapari nº 470- São Geraldo
182. Igreja Batista de Vila Americana  
Rua Bolivar nº 159- União
183. Projeto Alegria de Viver  
Rua Carmésia nº 546- Santa Inês
184. Creche São Vicente de Paulo  
Rua Ozanan nº 711- Ipiranga
185. Igreja Nossa Senhora Perpétua do Socorro  
Rua Flor de Vidro nº 301- Jardim Alvorada
186. Residencial Ipês  
Rua dos Ipês nº 65 - Solimões



## Unidade Móvel de Inclusão Digital

Criada em maio de 2004, a Unidade Móvel da Prefeitura é estruturada em uma carreta equipada com duas salas de aula: cada uma com sete microcomputadores interligados e conectados à internet, além de duas televisões. A carreta, que circula nos bairros de Belo Horizonte, oferece cursos de informática básica e disponibiliza o acesso à internet para as pessoas da comunidade local.

Fonte: <http://portalpbh.pbh.gov.br>

### Transcrição da entrevista<sup>157</sup> Fernando Pimentel<sup>158</sup>, ex-prefeito de Belo Horizonte

**Marcílio Lana:** O Senhor poderia enumerar as razões e motivações que levaram a Prefeitura de Belo Horizonte a introduzir esta inovação, ou seja, a introdução da versão do Orçamento Participativo Digital?

**Fernando Pimentel:** O que motiva é a constatação de que o modelo tradicional do OP (Orçamento Participativo), embora ele esteja mantido e eu acho que é importante mantê-lo...mas ele de certa forma esgotou as possibilidades dele. Não é que ele esgotou as possibilidades. Quando você fala esgotou, a pessoa pode pensar então acabou. Não interessa mais e o novo modelo vem em substituição. Não, não é isso não. Ele (OP Presencial) esgotou a possibilidade de expansão dele. Porque ele tendo existido há 14 anos (a época do lançamento do OP Digital), hoje ele tem 16 anos, com várias modificações e aperfeiçoamentos que foram sendo feitas ao longo desse período, ele mostrou que tinha chegado ao limite de sua capacidade de mobilização das pessoas, de...de... atingimento das pessoas. Você atinge até aquele universo que ele atinge, que é 1% da população do município; não sei se nem chega a isso, mas digamos que chegou, não é!? Então, o OP tradicional (Regional), ele é um processo de mobilização de pessoas para a deliberação em torno (do destino) de recursos públicos, não é!? Que atinge pessoas já mobilizadas, essa é a verdade. Ele atinge as pessoas que já se mobilizam para reuniões de associações de bairros, para reuniões de atividades associativas em geral, ONGs ou partidos políticos, não é, ou clubes recreativos – isso é muito pouco -, mas, enfim, pessoas que já têm esta disponibilidade. Então, poderia se dizer que ele só mobiliza militantes, *strito senso*. Não, não é verdade! Ele vai além do militante propriamente dito, mas ele não chega naquela parcela da população – vamos chamar de

---

157. Data: 18 de agosto de 2010.

158. Fernando Pimentel foi prefeito de Belo Horizonte quando da implantação na capital mineira do Orçamento Participativo digital., em 2006.

cidadão comum – que tem dificuldades, seja dificuldade de tempo, seja porque tem dificuldade motivacional de participar de três, quatro, cinco reuniões...

**Marcílio Lana:** O chamado custo da participação.

**Fernando Pimentel:** Isso é a grande maioria da população. Isso torna o Orçamento Participativo menos importante ou o desqualifica? De maneira nenhuma. Ele é tão importante quanto é ... e não desqualifica para nada, mas mostra que ele é um pedaço do trabalho; ele faz um pedaço do trabalho. Se nós queremos nós queremos democracia participativa além da representativa, nós temos que estar o tempo todo pensando em como atingir o cidadão que não é mobilizado pela forma tradicional. E quando a gente pensa isso você se depara com o seguinte: esse cidadão tende ser, cada vez mais, em maior número porque o formato tradicional da mobilização, por exemplo, não chega na juventude, dificilmente você mobiliza jovem chamando o cara para uma reunião, para uma assembleia, uma coisa que vai demorar um tempão. Ele pode chegar nisso? Pode! Pode chegar, mas para atingir, para abrir a porta da cabeça dele, para chegar a convencê-lo (a aderir) a uma participação mais qualificada como essa você tem que ter um outro tipo de instrumento; um instrumento que chegue imediatamente perto dele, um instrumento que faça parte do universo dele., do dia a dia. Aí, é internet, não é!?. Para a juventude, com certeza é internet. É não é para a juventude de classe média, é para a juventude geral. Hoje, os pobres, as camadas de baixa renda estão integrados no mundo digital tanto quanto a classe média, não é! Pensando nisso é que nós imaginamos que estava na hora de dar um passo, nós temos condições de fazer isso. Belo Horizonte é uma cidade que tem espaço, tem uma experiência grande acumulada no Orçamento Participativo. Nós podemos arriscar, dar esse passo. Orçamento Participativo Digital, o que é isso? Isso é chamar a sociedade para pensar a questão dos recursos públicos e das obras e se posicionar a respeito. Não vai ser nunca a mesma experiência do OP tradicional. Não é o OP tradicional levado para a internet. Não pode ser. Se for, não vai dar certo. O OP Tradicional é muito mais criterioso, tem mais exigências (você conhece como é?!). As regionais são divididas de um jeito, depois você tem critérios para alocar recursos e tal. Esse outro, não. Esse outro é o quê? Primeiro, nós imaginamos, o primeiro formato dele, para a primeira edição era assim: nós dividimos por regionais, a cidade é dividida por regionais, então nós pensamos: vamos colocar uma obra em cada regional. Ainda tinha uma influência grande do tradicional (OP Regional). Para a gente mobilizar é melhor por regional e tal. E em cada regional nós selecionamos três obras, quatro, acho que não me lembro, acho que eram quatro obras importantes da lista de obras

disponíveis. Quem fez as seleções foram as comissões, as chamadas COMFORÇA da regional, que fez a pré-seleção para indicar as quatro obras (por regional), então nós levamos as quatro obras para a internet, quatro por regional – são nove – então, deu 36 obras, e o sujeito podia votar em cada uma das regionais etc. Então era uma coisa muito ampla, com muito influência do OP tradicional.

*Interrupção da gravação para que Fernando Pimentel atendesse a uma ligação telefônica*

**Fernando Pimentel:** A partir do... é, eu estou fazendo...

**Marcílio Lana:** Está bom!

**Fernando Pimentel:** ...uma tempestade cerebral de tudo o que eu me lembro...

**Marcílio Lana:** Está passando pelo que eu tinha...

**Fernando Pimentel:** depois você vai me pontuando, se faltar alguma coisa.

**Marcílio Lana:** Eu estou anotando.

**Fernando Pimentel:** Aí, eu me lembro que neste primeiro processo, então, houve... a mobilização foi muito expressiva, mas foi meio desequilibrada. Em algumas regionais você teve muita participação; teve até campanha de rua, o sujeito panfletando em torno de obras específicas e não de outras e tal e em outras regionais foi uma coisa mais solta, não teve tanto envolvimento, mas sacudiu a cidade. Todo mundo se envolveu, todo mundo participou e tal. O problema era que são (eram) nove obras, não é!; de tamanhos diferentes; umas tinham um projeto mais elaborado, outras não. Então, a ideia que você vai colocar essas obras...o fato de você ter velocidades diferentes de execução entre as nove obras eu acho que não é (foi) uma coisa bacana para esta primeira experiência. Porque no OP Tradicional (Presencial) não tem muito problema não. Você coloca em andamento 80 obras, tudo obra pequenininha, e como as COMFORÇA vão acompanhando, elas entendem que uma sai primeiro, a outra sai depois...é natural. Mas, agora, aqui não. Aqui são obras maiores e as pessoas votaram naquilo e depois perguntaram cada obra que eu votei? É difícil para o cara entender que só para se licitar são seis meses, supondo que você já tenha o projeto, porque, de repente, você nem tem ainda e aí é mais tempo. Então, o que nós pensamos a partir disso, a partir do fato de que também a mobilização foi desigual...nós pensamos assim: na próxima edição do OP Digital a gente devia corrigir isso e tentar, não é desligar, mas assim criar uma outra lógica; uma lógica própria para ele que não fosse a mesma lógica do OP Tradicional. Porque na primeira edição a gente estava meio impactado pela lógica do OP Tradicional.

Então, como é que você cria uma outra lógica? O que nós pensamos? Nós pensamos assim: na verdade, a ideia seria envolver toda a cidade na discussão de uma grande obra.; você listaria as principais obras estruturantes da cidade, são cinco, seis ou sete, sei lá! E diria assim, entre essas vocês vão escolher uma. E nós vamos fazer essa obra.

**Marcílio Lana:** E essas cinco obras chegam com a avaliação prévia do COMFORÇA?

**Fernando Pimentel:** Pois é, aí, na segunda edição, eu não me lembro como é que nós fizemos. Eu acho que sim. Nós nos reunimos, fizemos uma grande assembleia das COMFORÇAs, mas as obras foram apresentadas pela administração, pela Prefeitura. Nós é que levamos. Nós pegamos o nosso plano de obras (VIURBS), não é, levamos lá e falamos vamos tirar aqui, podemos até tirar juntos, mas o elenco são essas obras. E ali, junto com eles, nós selecionamos cinco ou seis e foi o que foi para a votação final. Bom, aí tem críticas de gente que, na época, falou que não se envolve as pessoas diretamente porque é uma obra...por exemplo, você vai votar a Alça Sul de Belo Horizonte contra a reforma do Anel Rodoviário. O sujeito que nunca passa lá vai achar que aquilo não é importante. Bom, mas esse é o negócio do OP Digital. É você chamar o sujeito para um envolvimento, uma reflexão que vai além do dia a dia dele. Porque o OP Tradicional não faz isso. O OP Tradicional pede para o cara escolher a obra do bairro dele...no máximo, na região dele. E não coloca para o cara a grande questão do poder público que é a seguinte: os recursos são escassos diante das demandas e você tem que nos ajudar cidadão a pensar o que é melhor para o conjunto da cidade. Não é!?

**Marcílio Lana:** Você está, na verdade, propondo com este modelo uma forma diferente de enxergar o papel...

**Fernando Pimentel:** De governança...

**Marcílio Lana:** Inclusive, de cidadania, de enxergar para além do próprio quintal?

**Fernando Pimentel:** É, é um modelo mais sofisticado de governança. E porque, o que eu pensava no final da história. Eu pensava: nós estamos tratando de OP, mas, na verdade, não é isso. O que nós estamos querendo é começar um embrião de uma coisa que depois a gente poderia chamar de democracia digital. Por que o cidadão não pode ser consultado, por exemplo... Ah, bom, tem esse mecanismo na Constituição que é o referendo. O referendo é um negócio trabalhosíssimo e tal, não precisa chegar a tanto. Por que ele não pode ser consulado on line, no telefone celular dele, sobre um projeto de lei que está tramitando que vai, por exemplo, proibir ou não o fumo em local fechado? A lei do fumo, tá! Ou a lei do silêncio...Essa consulta não precisa ser uma consulta é, como é que eu diria, mandatória. Olha, o que deu aqui, nós vamos..mas é uma espécie de

consulta de opinião. Porém não é uma consulta como fazem as agências de opinião, porque ela é uma consulta direta do poder política ao cidadão, não é... isso vai ser levado em conta na, por exemplo, na confecção de um projeto de lei. Você não precisa esperar o projeto ir para a Câmara. Olha aqui, nós estamos pensando em fazer um projeto de lei sobre lei do silêncio, tá. E surgiu aqui uma dúvida, surgiram várias dúvidas. Mas a mais importante é qual o horário adequado para a gente... é 22, 23 ou 24 horas? É à meia-noite que nós vamos bloquear todo o som externo, ou é onze, ou é dez...Por favor cidadão, dê a sua opinião. Por que não? Por que a gente não pode usar esses mecanismos para envolver as pessoas no processo de governança? E facilitar a vida do governante. E aí sim você pode falar que isso é democracia. Então, o negócio do OP Digital era mais ambicioso, ele é mais ambicioso do que você está consultando para fazer essa ou aquela obra, embora seja importantíssimo a coisa da obra. É mais para você criar canais mesmo, de participação, efetiva, sabe! Numa sociedade que (cada vez) mais e mais é uma sociedade on line. Se você já vota na urna eletrônica, por que você não pode acionar os mecanismos que você tem, como internet, telefone celular etc para estar ponderando coisas, ouvindo a opinião do sujeito. Mas o cara vai dizer: vocês estão transformando a democracia numa coisa de opinião. Não eu não estou transformando. Democracia a gente sabe como ela é. Mas nós estamos nos apropriando de novos instrumentos para que a democracia permaneça viva. Porque se não, meu amigo, como é que nós vamos mobilizar o jovem para a política? Não é!?”

**Marcílio Lana:** Parece adequado pensar essa inovação e outras dentro de um sistema e não um em detrimento do outro...

**Fernando Pimentel:** De um sistema grande, uma coisa mais macro, que poderíamos chamar de democracia participativa. É o marco da democracia participativa. E dentro da democracia participativa, o que nós podemos fazer? Que não abole a representativa de jeito nenhum. Você sempre terá que ter gente eleita pelo voto para estar lá, fazendo leis, fiscalizando ou na função de gestor do poder executivo, direto. Não tem nada que tolha uma coisa, que bloqueie uma coisa em detrimento da outra. De jeito nenhum. Mas que é muito mais rico se você tiver esse outro marco funcionando par e passo, não tenha dúvida que é.

**Marcílio Lana:** No OP Digital 2008 há a introdução do telefone.

**Fernando Pimentel:** Isso. Já era nessa tentativa de tentar criar um novo, avançando um pouco...

**Marcílio Lana:** E inclusive a instalação e divulgação dos centros com os monitores para

que as pessoas pudessem participar. A definição desses centros, a definição de uma maior ou menor quantidade de centros por região ela obedece mais ou menos a leitura que a Prefeitura poderia ter da situação da inclusão digital propriamente dita?

**Fernando Pimentel:** Eu acho que sim. Agora não me lembro. Te confesso que não me lembro.

**Marcílio Lana:** É claro que eu vou na Gerência do OP ...

**Fernando Pimentel:** Eu acho que foi isso.

**Marcílio Lana:** que eu vou na gerência do OP para checar se eu estou equivocado

**Fernando Pimentel:** Foi isso. Foi uma tentativa de cobrir, por exemplo, regiões que a gente sabe que tem menos acesso a computador e tal. Vamos colocar ali para facilitar e tal. Foi um pouco isso. Mas o grande, a grande leitura que a gente pode fazer é que de fato é – eu acho que ainda é se for mantido – um esforço nessa direção. De criar, de avançar no modelo de democracia participativa. Entendeu? Porque se não você fica estagnado na coisa do OP. É bacana e tem que ficar, mas é o que eu falei para você, a experiência nossa lá mostra que você vai até um certo ponto depois não cresce mais.

**Marcílio Lana:** Até na perspectiva numérica?

**Fernando Pimentel:** Eh, você não consegue trazer mais gente.

**Marcílio Lana:** A diferença é muito expressiva...

**Fernando Pimentel:** Porque os mecanismos que você usa no OP Tradicional (Presencial) eles limitam a participação a quem tem disponibilidade de noite, a quem tem topa ir quatro, cinco, seis vezes seguidas, não é, numa semana, depois na outra, depois na outra, porque tem a primeira assembleia, depois tem a segunda, tem a reunião de, de...tem a caravana da cidadania, depois tem...você entendeu! Está errado fazer desse jeito, não, não está errado. Mas é uma vertente que mobiliza gente que tem disponibilidade para aquilo. Se você ficar só nesta vertente, você limita o tamanho da participação. Nós queremos ampliar, então vamos usar outros mecanismos.”

**Marcílio Lana:** E, Fernando, uma das críticas que, na época, surgiu, não sei se ela vai surgir também, foi a legitimidade do processo. A pessoa ia lá, pegava o número do título de eleitor de outra e votava. Isso de alguma maneira – não estou querendo entrar no detalhe da crítica, porque ela não “cabe” na minha pesquisa, exatamente -, mas como é que isso foi colocado, isso foi tratado, pensado...?

**Fernando Pimentel:** Foi! Foi pensado. Foi pensado até o limite do que a gente imaginava. Nós não estamos fazendo uma eleição, não é uma eleição. Isso ai quem faz é o TRE (Tribunal Regional Eleitoral). Nós estamos fazendo uma consulta. Para fazer uma

consulta você tem que dar a ela um mínimo de credibilidade, não é!; por isso, nós exigimos o número do título de eleitor das pessoas que votam em Belo Horizonte. Então, nós reduzimos a consulta a um universo de eleitores e colocamos mais uma informação, que era o nome da mãe ou do pai, não sei, que era para...isso já foi na segunda vez. Na primeira era só o título de eleitor. Aí muita gente votou pelos outros, como surgiu um zum zum zum e tal, então, vamos botar mais uma informação, mas paramos por aí. Por quê? Porque o pressuposto é que você não vai ter um processo, assim, um movimento gigantesco de fraude articulada – nem tem como ter, a não ser que o próprio TRE (Tribunal Regional Eleitoral) fizesse isso. Só quem tem o cadastro do TRE é ele mesmo. Então, você pode ter assim um sindicato, que tenha ali a base de dados dele, pedir o título de eleitor das pessoas e esse aí se quiser monta, pega ali dois, três mil nomes e vota pelos caras, correndo o risco de tomar uma denúncia e tal. Convenhamos que não é uma coisa que por si só desqualifique todo o processo de mobilização, não é, de, de tentativa de construir um modelo, não é, enfim. Eu acho que ...

**Marcílio Lana:** Por outro lado, está se esperando das pessoas tenham um certo nível de consciência..

**Fernando Pimentel:** De cidadania!” Não é!? Porque não vão fazer isso porque não é esse o objetivo do modelo que está sendo construído. Eu acho que nem tanto ao mar nem tanto à terra, é claro que você não pode liberar geral, mas também não tem que fazer exigências porque se não nós vamos criar uma burocracia gigantesca e cai no que é a democracia representativa, não é?”

**Marcílio Lana:** Exatamente. Na verdade, o desejo é ampliar mesmo?

**Fernando Pimentel:** É.

**Marcílio Lana:** Por outro lado, mais um pouco conceitualmente, é, a gente também; é claro, que tem toda essa discussão em torno do custo de participar, mas a internet também – e aí emendando uma segunda colocação – o modelo novo do site, com aqueles fóruns, não (favorece) um certo isolamento do cidadão, enquanto indivíduo, não? Não passou, ou não, falou não, olha, não tem jeito. Aqui eu estou falando de um trabalho na perspectiva acadêmica, então eu estou falando da história de, de Kant, de você ter o indivíduo sozinho lá e tal, deliberando sozinho, sem ter uma..isso passou, preocupou ou não? São parâmetros que eu estou trabalhando, na verdade

**Fernando Pimentel:** Não, na verdade...bom, em algum momento pode ter passado isso, mas, mas se você vir o formato da internet hoje, ela é o contrário disso aí, não é. A internet hoje é cada vez mais redes sociais, não é! É Orkut, Face Book, toda essa

parafernália que são os blogs, não é, esse mundo de instrumentos interativos, não é...

**Marcílio Lana:** Entendi, a rede?

**Fernando Pimentel:** É, que você acaba...Ele está sozinho em tese, ele está sentado ali com o computador dele, ele não está fisicamente, mas virtualmente ele está mergulhado numa blogosfera de uma maneira fantástica, e discutindo, trocando opinião, e defendendo e tal. Eu não acho que seja relevante, a não ser se você...

**Marcílio Lana:** Na verdade, só para você saber, está no meu roteiro. Mas como eu estou fazendo uma análise dos comentários postados.

**Fernando Pimentel:** Hum hum.

**Marcílio Lana:** Tem toda uma tentativa de diálogo, então inclusive tem lá, o Fernando Pimentel postou que a obra 4, mas ele postou na obra 3, que é melhor...

**Fernando Pimentel:** Pois é.

**Marcílio Lana:** Aí eu vejo e digo, não Fernando, você está enganado, entendeu

**Fernando Pimentel:** Você está enganado!

**Marcílio Lana:** Tem isso lá!

**Fernando Pimentel:** Pois é.

**Marcílio Lana:** Eu estou fazendo essa análise..

**Fernando Pimentel:** Agora, é claro que isso é um processo de aprendizagem. Não é? Então, assim, uma edição do OP Digital não seria suficiente...é preciso ter três, quatro, cinco para se movimentar mesmo.

**Marcílio Lana:** Do ponto de vista acadêmico eu estou sem parâmetros, inclusive (risos)

**Fernando Pimentel:** É pouco, tinha que ter mais!

**Marcílio Lana:** Mas eu acho que é relevante a experiência para a gente

**Fernando Pimentel:** Pois é, mas se você olha para a blogosfera como ela é, ela é o local adequado para você introduzir um modelo, um instrumento como este e dizer assim: gente, agora discute aí (risos), entendeu, e aí, o pau quebra!

**Marcílio Lana:** Duas questões, agora rápidas, para finalizar, para não tomar o seu tempo

**Fernando Pimentel:** Tá

**Marcílio Lana:** Mesmo fazendo um processo de inclusão e no primeiro a gente tem na casa dos 500 mil (votos) e no segundo a gente não tem esse valor

**Fernando Pimentel:** 500 mil!

**Marcílio Lana:** Participantes, não é, de pessoas que votaram..

**Fernando Pimentel:** É, foi menos. No primeiro, no primeiro...Porque no primeiro foram 500 mil votos.



**Marcílio Lana:** Votos!

**Fernando Pimentel:** Mas, a média era dois e meio votos, três votos por pessoa. Então, na verdade, no primeiro foram 160 e poucos mil, se não me engano, eu posso olhar esse dado para você...

**Marcílio Lana:** Não, não, eu vou...isso eu coloco aqui...

**Fernando Pimentel:** Você filtra. E no segundo caiu mesmo. No segundo foi cento e...pouco passou de cento e

**Marcílio Lana:** É, eu estou aqui com 124 mil e uns “quebrados”...

**Fernando Pimentel:** No segundo?

**Marcílio Lana:** No segundo.

**Fernando Pimentel:** No primeiro foi mais, no primeiro foi 160 mil votantes, se não me engano, ou 156 mil, uma coisa assim. Houve uma queda sim, não foi tão expressiva assim, mas foi uma queda. Não sei dizer o porquê. Talvez, porque, na primeira vez era novidade ou ainda tinha aquela coisa de mobilização de regional, que de alguma forma impactou, e na segunda ficou um pouco solto. Também já era ano eleitoral, era ano eleitoral. Então, as pessoas...foi ano eleitoral!

**Marcílio Lana:** Foi! O site inclusive deve ter ficado menos tempo no ar...

**Fernando Pimentel:** Pois é, e aí eu lembro que havia uma campanha que dizia assim: vote de novo, porque o cara já tinha votado e ele aí tinha que votar de novo, entendeu. Isso deve ter, com certeza, dispersado muito a atenção, não é? É, então essas coisas têm que ser consideradas. Mas eu acho que a gente pode ir muito além desse número. Cento e poucos mil, cento e vinte, cento e cinquenta mil participantes. Depende, claro, de você fazer ... aí sim, fazer divulgação.

**Marcílio Lana.** Divulgação para a utilidade do processo. Finalizando, mesmo sendo uma experiência ainda difícil para a gente analisar...

**Fernando Pimentel.** Avaliar!

**Marcílio Lana.** Avaliar, ela foi premiada como boa prática de participação cidadã.

**Fernando Pimentel:** Foi!

**Marcílio Lana:** De alguma maneira, você acha que na nossa democracia, no caminho que o Brasil está seguindo, é um caminho da inovação...acho que nós, brasileiros...

**Fernando Pimentel:** Sem dúvida!

**Marcílio Lana:** na América Latina..

**Fernando Pimentel:** Sem dúvida! E no caso do Brasil, mais do que nunca, porque o Brasil com todos os problemas e tal, nós temos uma...eu acho, eu sempre defendi essa

ideia, nós temos a democracia mais moderna do continente e uma das mais modernas do mundo. Não é!?. Moderna em que sentido? No sentido de que ela se apropriou de conceitos é...é, novos, no sentido de que ela, ela é..se arejou muito, não é, assim eu vou te dar pequenos exemplos: uma coisa fantástica da democracia brasileira, na minha opinião, o horário gratuito de televisão nas campanhas eleitorais. Nos Estados Unidos não têm isso! O cara tem que pagar para aparecer na televisão. Entendeu, mas aí o sujeito fala mas o horário gratuito é uma imposição. Não, não é uma imposição, é para minimizar o efeito do poder econômico sobre a política. Isso é fantástico! Não tem isso na maioria dos países do continente, não tem esse negócio. O avanço da nossa, do sistema de votação no Brasil - o cara fala ah, a urna eletrônica. Mas isso foi uma proteção contra a fraude, uma coisa gigantesca. Boa parte do continente, boa parte do mundo...

**Marcílio Lana:** está utilizando o sistema...

**Fernando Pimentel:** Não, não tinha chegado nele ainda. Os Estados Unidos, você sabe que, a coisa do Al Gore, até hoje paira uma dúvida, uma sombra, se não houve fraude mesmo naquele negócio. E isso nós estamos falando da democracia mais antiga, dos Estados Unidos da América. Então, nós somos uma democracia muito moderna. As instituições funcionam. Nós podemos reclamar que é com atraso, que o Judiciário isso ou aquilo, mas ela funciona, bem ou mal, funciona. E está sendo mantida e teve um avanço muito grande nesses últimos 16 anos. Não é! Estou falando 16 por quê? Porque os oito do Fernando Henrique e os oito do presidente Lula. O simples fato de ter havido essa transição, de um governo tucano para um governo petista, e olha que o antecedente disso é que nós tiramos um presidente, que foi o Collor, sem ruptura institucional. Ô gente, isso tudo somado é um acervo gigantesco. Então, nós, somos um país apetrechado para ousar, para avançar mais. Eu fico com pena porque foi só a nossa prefeitura aqui; Belo Horizonte é uma cidade importante, mas não é Rio nem São Paulo, só nós que demos esse passo, não é! Ninguém ainda ousou. Mas vamos ousar porque é por aí. Porque é pelo poder local que essas coisas começam. Não dá para você imaginar que um país do tamanho do Brasil vai começar uma experiência dessa a partir do governo federal. Tem que ser os poderes locais. Não é, cidades menores poderiam fazer isso com muito mais facilidade, não é. Então, eu acho assim, esse é o caminho, é o que você falou, é o caminho do futuro, o caminho da democracia no futuro. Nós temos que apostar nele, trabalhar nele. E uma experiência aqui, outra ali que não seja bem-sucedida não fundamento. Então, é por aí. Tá bom!

**Marcílio Lana:** Muito obrigado!

## **Entrevista<sup>159</sup> com a gerente do Orçamento Participativo, Sônia Vasconcelos**

### **Perguntas:**

1. O município de Belo Horizonte adotou, a partir de 2006, em complementariedade ao Orçamento Participativo Regional, incorporado ao modelo de gestão do município em 1994, o OP Digital. A senhora poderia enumerar as razões e motivações que levaram a Prefeitura de Belo Horizonte a introduzir esta inovação? Qual a avaliação é possível fazer dessa experiência?

**R.** Um dos desafios desta experiência de criação do OP Digital consistiu na busca pela incorporação de novos cidadãos ao OP e na promoção do maior envolvimento da população nas decisões sobre a escolha de obras e de discussões sobre a cidade. No entanto esse desafio impunha cuidados no sentido de se velar pelos acúmulos que a experiência propiciou nestes anos de OP Regional, não prejudicando nem a participação já consolidada de segmentos da sociedade, e do movimento popular, nem a metodologia, critérios e diretrizes construídos até então, e considerados eficientes e eficazes, sobretudo por contemplarem aspectos de planejamento urbano e social. Neste contexto foi criado, em 2006, o Orçamento Participativo Digital, nova modalidade de participação que consistiu na escolha através do voto pela Internet, por parte dos cidadãos maiores de 16 anos, com domicílio eleitoral em Belo Horizonte, de nove empreendimentos, um em cada administração regional dentre 36 previamente apresentados, cuja característica principal era ser de grande relevância para a região considerada em sua totalidade, representando impacto positivo para a qualidade de vida do conjunto de seus moradores e usuários. Com esta iniciativa pretendeu-se promover a expansão da participação popular e divulgar o Orçamento Participativo para camadas da população que normalmente não se envolviam como a classe média e a juventude.

2. O modelo adotado a partir de 2008 coincide com a proposta idealizada inicialmente ou houve necessidade de alguma adaptação/ajuste? Se afirmativo, quais foram esses ajustes/adaptações e por que tais medidas foram adotadas?

**R.** Nas duas edições do OP Digital o modelo adotado pelo PBH foi mantido. A população através da internet votou em obras de impacto para a regional ou para a cidade. Em 2008 incluímos a opção do voto pelo telefone. A motivação para a implementação do OP Digital foi ampliação da participação popular e a inclusão de segmentos que normalmente não participavam do processo, como a juventude e a classe média.

3. Em 2008, foram colocadas em votação cinco opções de obras e uma delas foi

---

159. Entrevista realizada pela Internet por meio de e-mail.

escolhida pela população; a votação também se deu via telefone. A Senhora poderia, por gentileza, explicar o porquê dessa mudança. Como a Prefeitura chegou ao formato dessas mudanças?

**R.** Em 2008 ocorreram mudanças na metodologia aplicada cuja proposta foi a execução de uma grande obra viária que beneficiasse a todos com melhorias para o trânsito, favorecendo locais de maior tráfego de transporte público. A votação por telefone gratuita foi uma forma de ampliar e facilitar a participação para as pessoas que não utilizavam computadores. Os ajustes foram feitos visando ampliar e melhorar o acesso dos cidadãos ao processo. O site foi produzido disponibilizando maior espaço para as informações das obras, o impacto da obra na cidade, garantindo espaço para discussão, esclarecimentos entre outros. Na edição de 2008 a Prefeitura optou por discutir com a cidade o tema “obras viárias” e utilizou os estudos já realizados pelo Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte – VIURBS. A partir deste estudo e considerando o recurso disponível para o OP Digital a Prefeitura selecionou cinco obras de grande importância para a cidade e colocou em votação.

Melhorar o sistema de vias da cidade é um dos principais objetivos do Programa de Estrutura Viária de Belo Horizonte (Viurbs), um conjunto de propostas que prevê 148 intervenções para criar alternativas transversais de trânsito de uma região a outra, descongestionando o hipercentro da capital. Conceitualmente, o Viurbs enfatiza o planejamento para médio e longo prazo, com intervenções previstas em cerca de dez anos. Na prática os seus efeitos começarão antes, pois as prioridades estabelecidas pelo programa servem de referência para a indicação de obras a serem escolhidas pela população por meio, por exemplo, do Orçamento Participativo Digital.

**4.** Em 2006, se não estou enganado, as obras (36) escolhidas surgiram dentro dos debates do OP Regional. Em 2008, As obras do OP Digital foram previamente selecionadas pela COMFORÇA, comissão que acompanha e fiscaliza a execução do Orçamento Participativo. A senhora poderia esclarecer o objetivo pretendido pela Prefeitura de Belo Horizonte com a adoção desta mudança?

**R.** No OP Digital de 2006 e no OP Regional a Prefeitura sempre utilizou instrumentos de planejamento que orientaram a expansão das políticas públicas de forma organizada. Ocorreu que com a escolha da temática viária definiu-se por utilizar o estudo já realizado pelos técnicos que indicam as principais intervenções necessárias para criar alternativas transversais de trânsito de uma região a outra, descongestionando o hipercentro. Seria difícil para a população apresentar propostas de intervenções viárias sem serem

baseadas em estudos técnicos e com orçamentos minimamente previstos para serem colocadas em votação. O escopo do OP Digital de 2006 permitia à população indicar as intervenções que consideravam como prioritárias. As obras indicadas variaram de reformas de unidades de saúde à construção de Parques, escopos facilmente avaliados e orçados pelos técnicos da Prefeitura sem ter necessidade de um estudo mais complexo.

**5.** Da primeira edição do OP Digital em Belo Horizonte, em 2006, votaram 503.266 cidadãos (dados do *site* oficial da Prefeitura de Belo Horizonte). A segunda edição do OP Digital registrou 124.320 votos, sendo 11.483 por telefone e os outros 112.837 via Internet. Na avaliação da senhora, qual a explicação para esta redução significativa do número de participantes (houve uma queda de cerca de 75,4% no percentual de participação)?

**R.** No OP Digital de 2006 participaram do processo de votação 172.938 cidadãos que votaram 503.266 vezes. Na primeira edição do OP Digital a população pôde escolher entre 36 empreendimentos uma obra em cada regional e em 2008 dos cinco empreendimentos selecionados a população votou em apenas uma obra para toda a cidade. As votações regionais mobilizam mais as comunidades e as obras que se relacionam com temas como saúde, esporte, lazer entre outros são mais facilmente assimiladas pela população. O tema do OP Digital 2008 foi mais complexo, mais difícil de sensibilizar a população.

**6.** De acordo com publicação do *Plano de Empreendimentos – Orçamento Participativo, 2009/2010*, o objetivo da adoção do OP Digital era estimular a participação da classe média e de jovens? Este objetivo foi conquistado? Há dados, por exemplo, do número de votos distribuídos por regional, por idade, por sexo?

**R.** A base utilizada no processo de votação do OP Digital, infelizmente, não contém informações sobre sexo e idade, portanto, até o momento, não conseguimos precisar os dados sobre o público participante do OP Digital em termos de sexo e faixa etária. A informação que temos, e que nos permitiu algumas conclusões sobre o resultado da participação no OPD refere-se à distribuição espacial dos participantes, localizados a partir do endereço do local de votação (Zona/sessão eleitoral). Algumas considerações a respeito são encontradas no artigo da Revista Pensar BH – Políticas Sociais, número 24, p. 5-9.

[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=pensar\\_bh\\_24.pdf](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=pensar_bh_24.pdf)

No Plano Regional de Empreendimentos OP 2007/2008, página 08, disponível em

[www.pbh.gov.br/portaldoop](http://www.pbh.gov.br/portaldoop) (Biblioteca do OP – publicações) encontra-se um mapa da concentração de votos por bairros.

[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicasurbanas&tax=16919&lang=pt\\_BR&pg=5562&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicasurbanas&tax=16919&lang=pt_BR&pg=5562&taxp=0&)

**7.** A Prefeitura de Belo Horizonte ofereceu, de acordo com publicação *Plano de Empreendimentos – Orçamento Participativo, 2009/2010*, à população mais de 270 pontos públicos de votação, espalhados por toda a cidade. Ainda segundo a publicação, mais de 800 monitores foram treinados em parceria com a Prodabel, Belotur e Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento. Quais foram os critérios utilizados para a escolha desses pontos.

**R.** A principal preocupação era garantir inclusão digital aos cidadãos que não tinham acesso a internet, então o principal critério foi disponibilizar todos os equipamentos públicos para acesso da população, contamos com as 200 Escolas da Rede Municipal de Educação que possuem internet, laboratórios de informática, com os Telecentros e Pontos de Inclusão Digital espalhados por toda a cidade em parceria com as comunidades e Prodabel. Todos os espaços foram utilizados para potencializar o acesso. Utilizamos também a carreta de inclusão Digital da Prodabel que ficou na Praça Sete e na Feira de Artesanato.

**8.** A senhora acredita que a introdução das novas tecnologias de informação é (ou foi) capaz de impactos no perfil das propostas aprovadas? Se sim, que impactos seriam esses?

**R.** Sim. Não somente a tecnologia, mas a capacidade de mobilização das comunidades através de várias formas de divulgação das informações. Em 2008, a votação por telefone foi decisiva na escolha da obra vencedora.

**9.** Os portais do OP Digital (em 2006 e 2008) foram desenvolvidos (e aprimorados) em razão da experiência de participação da população, ou o desenho da plataforma mantém-se submetido unicamente à avaliação da área técnica dos setores de Tecnologia da Prefeitura?

**R.** Foram aprimoradas em função da participação popular e da área técnica. A área técnica considerou aspectos relevantes como interatividade bilateral e multilateral, usabilidade e provisão de informação.

**10.** No Orçamento Participativo Digital em 2008, os internautas puderam publicar seus comentários. Ao todo, foram publicadas 1.225 mensagens (Obra 1, 101; Obra 2, 198;

Obra 3, 69; Obra 4, 313; e Obra 5, 544), postadas no sítio na Internet durante 12 de novembro a 8 de dezembro de 2008 . Houve algum tipo de moderação para a publicação dessas mensagens? Se houve, de que forma foi realizada essa moderação?

**R.** Foi definido um técnico que exerceu o papel de moderador. As opiniões deixadas pelos cidadãos que não diziam respeito a obra e sim a outras questões não foram publicadas. Também não foram publicadas opiniões que utilizavam palavrões ou ofensas a outros cidadãos.

**11.** Não foi possível ter acesso ao conteúdo das mensagens postadas durante o Orçamento Participativo Digital 2005/2006. Pelo sítio na Internet do OP Digital não foi possível ter acesso a esse conteúdo, que pode existir no banco de dados da Prefeitura de Belo Horizonte. É possível ter acesso a algum tipo de banco de dados?

**R.** Não tenho como me posicionar neste momento, precisaria de mais tempo para verificar se conseguimos acesso ao banco de dados.

**12.** Como a Gerência do OP recebeu (recebe) as críticas sobre a legitimidade do processo de votação via internet? Mesmo utilizando um sistema que exige o cadastro do número do título de eleitor, houve o lançamento de suspeitas (eleitores estariam votando em nome de outras pessoas).

**R.** A Prefeitura recebeu as críticas e as considerou e, desde o início de 2009 vem se organizando para aprimorar o processo que será realizado em 2011. Foi constituído um Grupo Técnico para discutir o processo do OP Digital e propor soluções que aumentem a segurança do processo. O Estudo foi concluído e um segundo GT foi instituído agora com a participação do Ministério Público para proceder às alterações necessárias.

**13.** A senhora acredita que há mudanças que podem ser percebidas no desenho institucional do Orçamento Participativo; O OP “ganha” ou “perde”, na perspectiva da democracia com a introdução da plataforma digital?

**R.** Acreditamos que a cidade ganha por incluir mais um mecanismo de participação popular. A internet pode contribuir com a democratização da informação e permitir uma participação de novos cidadãos. Outros segmentos que normalmente não participam de processos de participação presencial podem ser motivados a participarem, principalmente a juventude que tem maior facilidade nos processos digitais.

**14.** Em algum momento houve o desejo/interesse de fazer do OP Digital uma experiência de deliberação democrática?

**R.** Acreditamos que sim devido a possibilidade do cidadão poder escolher uma obra que será implementada pelo poder público.

**15.** Especificamente em relação aos comentários postados no site (OP Digital 2008), a PBH buscou analisar o conteúdo das mensagens, acolhendo ou não sugestões e/ou respondendo dúvidas?

R. Sim. As dúvidas foram respondidas e a população teve oportunidade de participar de chats com os gestores da PBH.

### Informações sobre o ajustamento do modelo de regressão

O modelo de regressão linear múltipla para o OP digital 2006 apresenta-se bem ajustado, com resíduos aleatoriamente distribuídos em torno do valor zero, além de seguirem uma distribuição normal com *p-valor* igual a 0,882. No modelo, 10,57% da variação da taxa de participação em 2006 é explicada.

### Equação para o OP digital 2006

Taxa de participação =  $-0,190 + 1,479*(15 \text{ a } 19 \text{ anos}) + 1,265*(30 \text{ a } 34 \text{ anos}) + 1,888*(70 \text{ a } 74 \text{ anos})$

$R^2=10,57\%$

Variáveis	Estimativa	Erro-padrão	P-valor
Intercepto	-0,190	0,08939	0,038 *
15 a 19 anos	1,479	0,50203	0,005 **
30 a 34 anos	1,265	0,39329	0,002 **
70 a 74 anos	1,888	0,64245	0,005 **

Note: \*\*\* Estatística significativa a 0,1%, \*\* Estatística significativa a 1%,

\* Estatística significativa a 5%.

*Tabela 27: Indicação das variáveis relevantes para explicar a taxa de participação no OP Digital 2006*

Para o OP digital 2008, o modelo apresenta-se bem ajustado, com resíduos aleatoriamente distribuídos em torno do valor zero, além de seguirem uma distribuição normal com *p-valor* igual a 0,322. Em 2008, 68,18% da variação da taxa de participação é explicada pelo modelo.

### Equação para o OP digital 2008

Taxa de participação =  $-0,1713 -0,0000002*(População) + 0,003748*(Renda) + 1,008*(25 \text{ a } 29 \text{ anos}) + 1,214*(40 \text{ a } 44 \text{ anos}) + 2,27*(60 \text{ a } 64 \text{ anos}) -2,01*(\geq 80 \text{ anos})$

$R^2= 68,18\%$



<b>Variáveis</b>	<b>Estimativa</b>	<b>Erro-padrão</b>	<b>P-valor</b>
Intercepto	-0,1713000	0,0389000	0,00005 ***
População	-0,0000002	0,0000001	0,02547 *
Renda	0,0037480	0,0006983	0,00000 ***
25 a 29 anos	1,0080000	0,2801000	0,00066 ***
40 a 44 anos	1,2140000	0,2907000	0,00010 ***
60 a 64 anos	2,2700000	0,3572000	0,00000 ***
≥ 80 anos	-2,0100000	0,3699000	0,00000 ***

Note: \*\*\* Estatística significativa a 0,1%, \*\* Estatística significativa a 1%, \* Estatística significativa a 5%.

*Tabela 28: Indicação das variáveis relevantes para explicar a taxa de participação no OP Digital 2008*