



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Nível Doutorado

**PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO: ANÁLISE DO  
IMPACTO DOS USOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS  
DIGITAIS NA DINÂMICA DOS ORÇAMENTOS  
PARTICIPATIVOS DE BELO HORIZONTE E RECIFE**

Dimas Enéas Soares Ferreira

Belo Horizonte

2012

DIMAS ENÉAS SOARES FERREIRA

**PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO: ANÁLISE DO IMPACTO DOS USOS  
DAS NOVAS TECNOLOGIAS DIGITAIS NA DINÂMICA DOS ORÇAMENTOS  
PARTICIPATIVOS DE BELO HORIZONTE E RECIFE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Inovações da Democracia e Tendências Contemporâneas da Gestão Participativa.

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Feres Faria

Belo Horizonte

2012

320 **FERREIRA, DIMAS ENÉAS SOARES**

F383p Participação e deliberação [manuscrito]: análise do impacto dos usos das  
2012 tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife / Dimas Enéas Soares Ferreira. - 2012.

300. f.

Orientadora: Claudia Feres Faria

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências.

1. Ciência política - Teses. 2. Participação do cidadão - Teses 3. Orçamento municipal – Participação - Belo Horizonte (MG) – Teses. 4. Orçamento municipal – Participação – Recife (PE) – Teses. 5. Políticas públicas. I. Faria, Claudia Feres. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia. III. Título.

DIMAS ENÉAS SOARES FERREIRA

**PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO: ANÁLISE DO IMPACTO DOS USOS  
DAS NOVAS TECNOLOGIAS DIGITAIS NA DINÂMICA DOS ORÇAMENTOS  
PARTICIPATIVOS DE BELO HORIZONTE E RECIFE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção título de Doutor em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dra. Claudia Feres Faria – Universidade Federal de Minas Gerais (Orientadora)

---

Prof. Dr. Sérgio Soares Braga – Universidade Federal do Paraná

---

Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil Almeida Marques – Universidade Federal do Ceará

---

Prof. Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha – Universidade Federal de Minas Gerais

---

Prof. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro – Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 20 de dezembro de 2012.

Para Márcia, Bruno, Guilherme e Lívia, que servem  
de esteio para todos os meus passos nesta vida.

## AGRADECIMENTOS

A caminhada foi longa e dolorosa, mas sem dúvidas, valeu a pena. Foram inúmeras as pessoas que estiveram ao meu lado caminhando junto, sem as quais dificilmente chegaria ao final. Dentre elas gostaria de registrar meus agradecimentos:

Primeiramente a Deus, que me iluminou todo esse tempo sem nunca deixar que caísse no desânimo ou descrença.

À Prof<sup>a</sup> Cláudia Feres Faria que foi incansável, mostrando-me com coragem e sabedoria os meus erros e acertos, incentivando-me a levar adiante um projeto que amadureceu principalmente sob suas recomendações.

Ao Prof. Marcus Abílio que nunca se furtou a opinar e estender a mão em minha direção, sendo suas aulas sobre democracia digital fundamentais para a pesquisa. Assim como à Prof<sup>a</sup> Rousiley Maia, que gentilmente participou de minha Banca de Qualificação.

Aos Professores Sérgio Soares Braga da UFPR e Francisco Paulo Jamil Almeida Marques da UFC, que gentilmente se dispuseram a participar da Banca de Defesa de Tese.

À Prof<sup>a</sup> Natália Sátyro que muito contribuiu com suas observações e sugestões metodológicas.

A todos os Professores do DCP, especialmente aqueles com quem um dia pude compartilhar de seus conhecimentos, como Bruno Reis, Carlos Ranulfo, Fátima Anastasia, Helcimara Telles, Leonardo Avritzer, Mário Fuks, Mônica Machado, Ricardo Fabrino, bem como Renato Boschi do IUPERJ e Vicente Palermo da Universidade de Buenos Aires.

A todos os colegas de curso, especialmente ao Breno, Gabriel, Eduardo, João Francisco (Chico), Lucas, Kilian Treiber e Robert Bonifácio, com quem pude compartilhar da companhia durante os bate-papos na cantina da Fafich.

Ao Alessandro, Adilsa e Marlene, funcionários administrativos do DCP, que sempre se dispuseram a atender minhas demandas burocráticas e acadêmicas.

Ao Amigo Prof. Carlos Aurélio Pimenta (PUCMinas) que me incentivou a ingressar no curso de Doutorado, ajudando a pensar meu projeto de pesquisa.

À Eleonora Schettini Cunha, que começou ao meu lado como aluna de Doutorado e hoje compõe o Corpo Docente do DCP, obrigado pelas dicas.

Aos funcionários da Secretaria Adjunta de Planejamento da PBH, especialmente Ana Luiza Nabuco e Verônica Campos Sales, que sempre me receberam com atenção.

Aos funcionários da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento da PCR, especialmente Cristina Varela que agendou meus encontros com Valdécio Reis, Tarcísio da Fonte, Augusto Miranda e Evelyne Labanca.

Não poderia esquecer os funcionários da Emprel que abriram as portas da empresa para que eu pudesse buscar dados e informações fundamentais para a pesquisa, principalmente Clécia Fonseca, Iderval Araújo e Luiz Fernando Calábria.

Aos líderes das comunidades do Ibura, Jordão, Várzea, Macaxeira, Imbiribeira e Boa Viagem que me receberam de forma hospitaleira e tiveram toda a disposição do mundo para minhas entrevistas, especialmente Severina (Biuzinha).

Amália Arruda, Pesquisadora da UFPE, que me recebeu muito gentilmente em Recife para conversarmos sobre nossas pesquisas sobre OP Digital.

Aos meus Companheiros do Sinpro Minas que, em meio às nossas lutas cotidianas, por várias vezes pudemos discutir nossos sonhos de um mundo melhor.

Ao Governo Federal, através do Departamento de Ensino da Força Aérea Brasileira (DEPENS), que sabiamente tem buscado valorizar seus Docentes, concedendo-lhes licença para se dedicarem aos seus estudos e pesquisas.

E finalmente, aos meus Colegas Professores da EPCAR que durante todo esse período dividiram suas angústias e problemas, principalmente ao Patrício e Robson que assumiram as minhas aulas, além de Cássius, Edilson e Alexandre com quem muitas vezes viajamos juntos na correria de chegarmos a tempo para as aulas na UFMG.

## RESUMO

Alguns municípios brasileiros têm adotado mecanismos de participação política e de deliberação pública *online*, como o OP digital. São experiências que mesclam *e-government* e *e-democracy*, usando as NTICs nos processos políticos de participação e deliberação pública. Inovação democrática que se insere nas tendências contemporâneas de democracia eletrônica. Belo Horizonte e Recife adotaram formas de orçamentação participativa, por meio de institutos políticos de *e-participation* que têm produzido diferentes impactos sobre as formas tradicionais de inclusão, mobilização e, sobretudo, participação e deliberação pública. Nosso objetivo é verificar se a participação se potencializa e se o processo deliberativo se qualifica através da constituição de arenas de deliberação pública *online*, apesar disto ser ainda visto com ressalvas pelos céticos.

A análise do desenho institucional destes arranjos de deliberação pública *online*, bem como a análise empírica de indicadores quantitativos da participação e da deliberação política através das NTICs foram nossos métodos de pesquisa.

Procuramos compreender porque a participação política *online* pode ser pensada para além da ótica meramente agregativa e como experiências de OP digital podem mesclar a participação *off-line* e *online*, criando arenas deliberativas híbridas com diferentes dinâmicas de mobilização e interação. Também buscamos saber se estes novos institutos reduzem os custos da participação política criando possibilidades de oxigenação da democracia. Finalmente, verificamos se as NTICs têm sido usadas não só como ferramentas de consulta política, facilitando a comunicação entre cidadãos e agentes públicos, mas como possibilidades de se difundir valores democráticos através de fluxos comunicativos entre cidadãos e Estado, além de interatividade e fluxos horizontais multidirecionais entre os cidadãos e entre os diferentes grupos de interesses presentes na sociedade civil.

Para tanto, analisamos o desenho institucional do Orçamento Participativo de Belo Horizonte e a etapa digital do Orçamento Participativo de Recife de modo a verificar o impacto do uso das NTICs sobre o processo político e sobre a qualidade da deliberação pública, trabalhando com algumas dimensões institucionais, como participação, mobilização, interação e controle social. Assim, verificamos quantitativamente, a partir dos desenhos institucionais das duas experiências de OP em questão, os níveis de qualidade da deliberação pública produzidos pela introdução de formas de *e-participation* e *e-deliberation*. Por fim, realizamos análises empíricas de dados quantitativos e informações qualitativas obtidas em trabalho de campo, além da análise dos conteúdos discursivos dos comentários postados no *site* do OP Digital de BH (2008 e 2011), através de uma Matriz da Qualidade da Deliberação *Online* baseada em preditores, como participação; inclusividade; provimento de razões; reciprocidade; respeito mútuo; orientação para o bem comum e para a mobilização.

Nossos resultados de pesquisa sinalizam para a possibilidade de se ampliar o cânone democrático, não só por conta da maior agregação numérica de indivíduos ao processo, mas também pela possibilidade de desenvolvimento de novas formas de inclusão, participação, mobilização e interação virtual que podem se dar por meio da Internet, como *mails*, *chats*, *blogs*, *posts*, *twitters* e redes sociais (*facebook*, *orkut* etc). Além disso, estas NTICs têm permitido maior acesso dos cidadãos às informações a respeito da gestão pública, elevando assim o controle social e a *accountability*.

**Palavras-chave:** Participação. Deliberação. Orçamento Participativo. Democracia Deliberativa. *e-democracy*.



## ABSTRACT

Some municipalities have adopted mechanisms of political participation and public deliberation online, as the Participatory Budget (PB) digital. Experiences that combined e-government and e-democracy, using the NTICs participation in political processes and public deliberation. A democratic innovation that fits in the contemporary trends of electronic democracy. Belo Horizonte and Recife have adopted forms of participatory budgeting by the political institutes of e-participation that have produced different impacts on traditional forms of inclusion, mobilization, participation and public deliberation. In some cases, we can observe that the deliberative process qualifies through of creation of the arenas of public deliberation online, although this is still viewed with reservations by the skeptics.

The analysis of the institutional design of these arrangements online public deliberation, as well as the empirical analysis of quantitative indicators of political participation and of the deliberation through NTICs, especially the Internet, points to a possibility of extending the democratic canon, not only because of the largest numerical aggregation of individuals to the process, but also by the possibility of developing new forms of inclusion, participation, mobilization and virtual interaction that can happen by the Internet, such as emails, chats, blogs, posts, twitters and social networks (facebook, orkut etc). Moreover, it has allowed citizens a greater access to information about public management, raising social control and accountability.

We try to understand why the political participation online can be seen as a mere aggregative perspective and experiences as PB digital participation can merge offline and online, creating hybrid deliberative arenas with different dynamics of mobilization and interaction. We also want to know whether these new institutions reduce the costs of the political participation creating opportunities to oxygenate the democracy. Finally, we checked if the NTICs have been used not only as tools for political consultation, facilitating communication between citizens and government officials, but as opportunities to spread democratic values through communicative flows between citizens and the state, beyond the interactivity and the horizontal multidirectional flows citizens and different interest groups present in civil society.

With this purpose, we analyzed the institutional design of the participatory budget in Belo Horizonte and the digital stage of the participatory budgeting in Recife to check the impact of the use of NICTs about the political process and the quality of public deliberation. We work with some institutional dimensions of public deliberation, and participation, mobilization, interaction and social control. Thus, we verify quantitatively, from the institutional designs of the two experiments PB, the levels of quality of public deliberation produced by the introduction of forms of e-participation and e-deliberation. Finally, we conduct empirical analyzes of quantitative data and qualitative information obtained in a fieldwork, as well as analysis of the discursive content of remarks posted on the *website* of the Digital PB BH (2008 and 2011), through a Matrix of the Quality of Deliberation Online, on predictors such as participation, inclusiveness, providing reasons, reciprocity, mutual respect, orientation to the common good and for the mobilization.

**Keywords:** Participation. Deliberation. Participatory Budgeting. Deliberative Democracy. e-democracy.

## ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

### Gráficos

Gráfico 1: Evolução do número de experiências de OP no Brasil (1992-2008) .....	66
Gráfico 2: Participação no OP Regional (1994-2010).....	136
Gráfico 3: Participação total nos OPs de BH (1994/2011).....	138
Gráfico 4: Participação efetiva nos OPs Regional e Digital (2006-2008-2011) .....	149
Gráfico 5: Origem dos votos do OPD/2008 por obra (%).....	155
Gráfico 6: Participação no OPR <i>versus</i> OPD .....	158
Gráfico 7: Comparativo da participação no OPD-BH (2006-2008-2011) .....	159
Gráfico 8: Evolução da participação no OPR (2007-2011).....	181
Gráfico 9: Participação no OPR (2007-2011) .....	189
Gráfico 10: Dimensões da Qualidade da Deliberação Pública Digital no OPD-BH e OPR .....	197
Gráfico 11: Comparação entre participação-votos-posts nos OPDs 2008 e 2011.....	207
Gráfico 12: Participação através da postagem de comentários no <i>site</i> do OPD-BH (2008 e 2011).....	208
Gráfico 13: Comparação da participação eleitorado-OP Regional-OPD (2008/2011)	209
Gráfico 14: Relação entre o total de votos por obra e o total de posts por obra no OPD/2008 .....	211
Gráfico 15: Relação entre o total de votos por regional e o total de posts por regional no OPD/2011 .....	212
Gráfico 16: Participação de <i>one-timers</i> no conjunto dos <i>posts</i> do OPD-BH (2008-2011) .....	214
Gráfico 17: Distribuição por gênero nos OPD-BH (2008 e 2011).....	215
Gráfico 18: Distribuição por faixas etárias dos participantes do OPD-2011 .....	216
Gráfico 19: Justificação das opiniões e manifestações de aprovação/desaprovação....	218
Gráfico 20: Fontes de informações ( <i>sourcings</i> ) para provimento de razões .....	221

Gráfico 21: Argumentos orientados para o bem comum nos OPDs 2008 e 2011.....	229
Gráfico 22: Argumentos orientados para a mobilização nos OPDs 2008 e 2011 .....	230
Gráfico 23: <i>Posts</i> orientados para a mobilização no OPD-2008.....	231
Gráfico 24: Total de votos por obra no OPD-2008 .....	232
Gráfico 25: Total de <i>posts</i> por Obra e número de posts orientados p/ mobilização no OPD-2008.....	232
Gráfico 26: Evolução da participação política no OPR (2001/2011).....	235
Gráfico 27: Evolução da participação no OPR p/ Bairros pesquisados (2007-2011) ..	238
Gráfico 28: Participação no OPR versus eleitorado (2001-2011).....	242

## **Figuras**

Figura 1: Experiências de OP pelo mundo .....	65
Figura 2. Mapa do Índice de Desenvolvimento Humano em BH (2000).....	133
Figura 3. Link de acesso às imagens de antes e depois das obras do OPD-2006.....	139
Figura 4. Locais de votação e localização dos empreendimentos do OPD/2006.....	142
Figura 5. Distribuição dos votos do OPD/2006 por bairros e regionais.....	144
Figura 6. Página inicial do OPD/2008.....	150
Figura 7. Janela do <i>site</i> do OPD/2008 com detalhes de uma das cinco obras em jogo.	152
Figura 8. Página Inicial do OPD/2011 .....	160
Figura 9. <i>Link</i> para o Descubra BH no <i>site</i> do OPD/2011 .....	161
Figura 10. <i>Link</i> de acesso às informações para votação no <i>site</i> do OPD/2011 .....	162
Figura 11. <i>Link</i> de acesso aos <i>Chats</i> do OPD/2011.....	163
Figura 12. Mapa da distribuição de renda no Recife (2000) .....	168
Figura 13. Ciclo do OP Recife disponível na Internet.....	173
Figura 14. Formulário para credenciamento de ações por grupo no OPR .....	175
Figura 15. Cadastramento para participação nas plenárias do OPR.....	176
Figura 16. Páginas iniciais de votação via Internet no OPR .....	177

Figura 17. Página com informações de uma das obras do OPR.....	179
Figura 18. Recorte da página do <i>twitter</i> da PCR.....	184

## **Tabelas**

Tabela 1. Obras indicadas via Internet - OPA (2001-2003).....	86
Tabela 2. Envolvimento político de jovens cidadãos europeus (%).....	119
Tabela 3. Oferta de suprimentos interativos <i>online</i> em cidades dos EUA e U.E. (%) .	122
Tabela 4. Obras concluídas do OPD/2006.....	144
Tabela 5. Dados de participação e inclusão no OPD-BH (2008 e 2011) .....	210
Tabela 6: Dados sociodemográficos das Regiões Administrativas de Belo Horizonte	213
Tabela 7. Participação política no OPR (2001-2011).....	234
Tabela 8. Dados demográficos e socioeconômicos dos bairros pesquisados no OPR .	236

## **Quadros**

Quadro 1: Desenho Institucional do OPD-BH (2006-2008-2011).....	165
Quadro 2: Características do desenho institucional do OPD-BH (2006-2008-2011) ..	166
Quadro 3: Desenho Institucional e ferramentas digitais do OPR (2007-2011).....	192
Quadro 4: Graus do potencial de qualidade da deliberação pública <i>online</i> .....	196
Quadro 5: Matriz refinada do Índice de Qualidade da Deliberação <i>online</i> no OPD-BH .....	204
Quadro 6: Pré-requisitos da deliberação presentes no OPD-BH.....	291
Quadro 7: Primeira matriz do Índice de Qualidade da Deliberação <i>online</i> no OPD-BH .....	293

## Lista de siglas

BH – Belo Horizonte

CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais

COMFORÇAS – Conselhos de Fiscalização e Acompanhamento Participativo de BH

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CSURB – Companhia de Serviços Públicos

CTTU – Companhia de Trânsito e Transportes Públicos

DQI – *Discourse Quality Index*

EMLURB – Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana

EUA – Estados Unidos da América

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

HTML – *Hyper Text Markup Language*

HTTP – *Hyper Text Transfer Protocol Secure*

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Urbano

IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal

IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana

IQDO – Índice de Qualidade da Deliberação *Online*

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MG – Minas Gerais

MP – Ministério Público

NTICs – Novas Tecnologias da Informação e Comunicação

OIDP – Observatório Internacional da Democracia Participativa

ONG – Organização Não-Governamental

OPA – Orçamento Popular Ampliado

OPD – Orçamento Participativo Digital

PAM – Postos de Atendimento Médico

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PC – *Personal Computer*

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCR – Prefeitura da Cidade do Recife

PIMs – Postos de Internet Municipal

PLAMBEL – Plano Metropolitano de Belo Horizonte

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMV – Prefeitura do Município de Vitória

PPB – Programa Prefeitura nos Bairros

PREZEIS – Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social

PRODABEL – Empresa de Informática e Informação de Belo Horizonte

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RA – Regionais Administrativas

RG – Registro Geral

RPA – Região Político-Administrativa

RS – Rio Grande do Sul

SANEAR – Autarquia de Saneamento do Recife

SMAPL – Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento

SUDECAP – Superintendência de Desenvolvimento da Capital

TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação

TRE-MG – Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

TV – Televisão

UE – União Europeia

UPA – Unidade de Pronto Atendimento

URB – Empresa de Urbanização do Recife

URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

VIURBS – Empresa de Transportes e de Trânsito de Belo Horizonte

WWW – *World Wide Web*

## SUMÁRIO

1. Introdução .....	17
2. O impacto das NTICs sobre o processo político democrático .....	26
2.1. Da Esfera Pública à <i>Networked Public Sphere</i> .....	27
2.2. <i>E-Democracy</i> , <i>e-Government</i> e a ampliação do cânone democrático .....	37
2.3. O papel das social <i>networks</i> sobre a democracia.....	42
3. A participação política: da ágora ateniense ao OP digital .....	49
3.1. O modelo participativo de democracia .....	55
3.2. Espaços e instituições participativas no Brasil .....	58
3.3. Orçamento Participativo: uma inovação democrática? .....	64
3.4. A participação na deliberação política <i>online</i> .....	74
3.5. O Orçamento Participativo Digital .....	85
4. O modelo deliberativo democrático.....	90
4.1. Concepções e conceitos em torno da Deliberação Pública .....	91
4.2. A justificação pública: base fundante da ideia contemporânea de deliberação.....	98
4.3. O papel da participação política nos processos deliberativos .....	103
4.4. Uma crítica necessária ao modelo deliberativo .....	111
4.5. A Deliberação Pública <i>Online</i> : as NTICs e a democracia deliberativa.....	116
5. Análise dos orçamentos participativos digitais e semidigitais de Belo Horizonte e Recife.....	131
5.1. O Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte .....	133
5.1.1. O OPD-BH 2006 .....	138
5.1.2. O OPD-BH 2008 .....	148
5.1.3. O OPD-BH 2011 .....	157
5.2. O Orçamento Participativo de Recife.....	167
5.3. O potencial de qualidade deliberativa a partir da análise do desenho institucional do OPD-BH e OPR: Notas Conclusivas.....	193
5.4. Indicadores para aferir o potencial da qualidade deliberativa <i>online</i> .....	200
5.5. Resultados da análise da qualidade da deliberação online no OPD-BH .....	205
5.5.1. A participação política.....	205
5.5.2. A inclusividade .....	209
5.5.3. O provimento de razões .....	217

5.5.4. Reciprocidade .....	222
5.5.5. Respeito mútuo .....	224
5.5.6. Orientação para o bem comum .....	228
5.5.7. Orientação para a mobilização .....	230
5.6. Resultados da análise do OP-Recife (OPR) .....	234
5.6.1. O impacto das etapas digitais na participação política no OPR .....	237
5.6.2. O potencial inclusivo das etapas digitais do opr.....	241
5.6.3. A percepção do papel desempenhado pelas etapas digitais no OPR.....	245
5.6.4. A Internet como ferramenta de mobilização no OPR: potencialidades e obstáculos .....	251
5.6.5. Fatores desmotivadores da participação no OPR .....	257
6. Conclusões .....	263
Referências Bibliográficas.....	273
Anexo .....	291
Construção da matriz de análise da qualidade deliberativa.....	291
Matriz de análise refinada.....	294



## 1. INTRODUÇÃO

A democracia é o pior dos sistemas,  
com a exceção de todos os outros.  
*Winston Churchill*

São grandes as transformações socioculturais pelas quais a sociedade vem passando neste início de milênio, em boa medida fruto do impacto das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação (NTICs) sobre as relações sociais contemporâneas. Nesse contexto, muitas incógnitas ainda precisam ser desvendadas principalmente quanto aos dilemas e potencialidades destas NTICs. Como afirma Castells (2001), estamos vivendo um tempo de confusão, típico de momentos de transição de uma sociedade para outra. Para ele, uma das dificuldades de compreensão está no fato de que a base cognitiva que utilizamos para tentar entender esses processos pelo qual estamos vivendo além de não estar atualizada, ainda se mantém, em grande parte, calcada em padrões intelectuais ainda típicos da Revolução Industrial.

O desenvolvimento da técnica influenciou pesadamente as sociedades capitalistas ocidentais modernas, tendo a racionalidade como sua base criativa. Foi a ciência moderna baseada na matemática e em “experimentações exatas e racionais” que permitiu o desenvolvimento do espírito do capitalismo (WEBER, 2002, p.31). Neste sentido, ainda que a base matemática de cálculos decimais e algébricos tenha sido desenvolvida pelos hindus, como explicar o fato de que foi o capitalismo ocidental que melhor soube se aproveitar da técnica? Para o autor, estas sociedades souberam, mais do que qualquer outra, trilhar o caminho da racionalização, o que acabou por gerar repercussões no progresso tecnocientífico, assim como no quadro institucional destas sociedades modernas, na medida em que quase todas as esferas da vida, seja econômica, científica, militar, jurídica, política ou administrativa, passaram a operar segundo um mesmo padrão de racionalidade, transformando-se na própria essência do capitalismo.

Alguns historiadores e sociólogos restringem, equivocadamente, a compreensão do conceito de tecnologia aos processos industriais em sociedades já plenamente industrializadas ou semi-industrializadas. Riesman, diferentemente, afirmava que ainda que a tecnologia seja o conjunto dos conhecimentos, técnicas e habilidades que permitem o aperfeiçoamento e as invenções técnicas, sempre “esteve entremeada pelas relações sociais de produção”, indo muito além do campo da técnica (FGV, 1987,

p.1203). O que acaba por se aproximar da concepção weberiana de tecnologia como um fenômeno que não está restrito ao campo da produção industrial, mas que abrange a sociedade como um todo em todos seus aspectos.

Neste sentido, levantamos as seguintes questões: Qual o papel da técnica e das tecnologias nas sociedades contemporâneas? Como elas interferem nas interações humanas? Quais os seus dilemas? Consideramos que são questões fundamentais para compreender como o desenvolvimento tecnológico interfere nos processos sociais em geral e, no caso específico da nossa pesquisa, na própria democracia.

Dentre todas as novas tecnologias, aquelas que vêm impactando sobremaneira as interações sociais parecem ser as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Tecnologias que começaram a se impor já a partir do final do século XIX com o advento do telégrafo e, principalmente, do rádio e do telefone, culminando, na segunda metade do século XX, com o desenvolvimento das telecomunicações. Estas tecnologias, ao mudarem a relação espaço-tempo impactaram as interações sociais, econômicas, políticas e culturais.

Este processo é precedido por transformações brutais provocadas pela Revolução Industrial. Na verdade, não houve apenas uma Revolução Industrial localizada temporalmente nos séculos XVIII e XIX, mas também uma Revolução da Informação ao longo do século XX. Se a Revolução Industrial transformou os processos de produção, a Revolução da Informação transformou os transportes e a comunicação reverberando sobre toda a sociedade (CHANDLER JR.&CORTADA, 2000).

A partir do final do século XX, com o advento das NTICs, oriundas dos desenvolvimentos tecnológicos na área da microeletrônica e das telecomunicações, dentre elas as comunicações via satélite ou via cabos de fibra ótica, a telefonia móvel e, mais recentemente, a tecnologia digital, especialmente a Internet, ocorreram novas e substantivas mudanças nas interações sociopolíticas, corroborando a afirmação de Castells (2003: p.10) de que a história social da tecnologia mostra que indivíduos, instituições, empresas e sociedade “transformam a tecnologia”, seja apropriando-se dela, seja experimentando-a.

(...) estamos no início de uma nova civilização que tende a desvendar alguns dos incríveis mistérios do universo. *Porém, os rápidos progressos da tecnologia que são frutos deste novo paradigma surgem sob o signo da ambiguidade (sic)*, isto é, de um lado concorrem para a melhoria das condições de vida, de outro, ameaçam a própria existência da vida sobre o planeta. *Observamos que a saturação dos valores da*

*modernidade e o advento de novas tecnologias de comunicação estão resultando em transformações profundas em todas as esferas da sociedade. A junção entre os meios de comunicação de massa e a microinformática, aliada ao crescimento das redes comunicacionais, operam modificações não só no cotidiano, como também na maneira como o homem percebe o mundo e o seu semelhante (QUARESMA, 2005, p.81, Grifo meu).*

Ao questionar o impacto destas novas tecnologias sobre a sociedade e também sobre a cultura, Lévy (1999) afirma que a tecnologia pode ser comparada a um míssil e a sociedade e a cultura aos alvos. Todavia, ele entende que as técnicas não são criaturas alienígenas oriundas de outro mundo e desprovidas de componentes afetivos e emocionais. Ao contrário, os seres humanos criam e recriam as técnicas, bem como seus signos de linguagem e suas instituições sociais, que vão se tornando cada vez mais complexas. Logo, o mundo é humano e também técnico.

(...) a técnica é um ângulo de análise dos sistemas sócio-técnicos globais (*sic*), um ponto de vista que enfatiza a parte material e artificial dos fenômenos humanos, e não uma entidade real, que existiria independentemente do resto, que teria efeitos distintos e agiria por vontade própria (LÉVY, 1999, p.22).

O marxismo, como se sabe, buscou discutir o papel e o dilema da técnica nas sociedades capitalistas modernas, sociedades assentadas em bases produtivas fortemente dependentes da tecnologia, ou seja, o trabalho do homem com fins coletivos ao modificar a natureza, torna a tecnologia o produto maior desse esforço. Para Marx, não é a natureza que é fundamental, mas a tecnologia, pois “a natureza não fabrica máquinas, locomotivas, ferrovias, telégrafo elétrico, máquina de fiar automática, etc. Tais coisas são produtos da indústria humana; material natural transformado em órgãos da vontade humana” (*apud* BOTTOMORE, 1988, p.371). Logo, a história da tecnologia é vista como um processo de constantes mudanças na correlação de forças entre as classes sociais.

A Revolução capitalista, a transformação da manufatura em produção mecanizada na revolução industrial, e posteriormente o taylorismo, o fordismo, a automação e a robótica são considerados como a história da tecnologia na esfera produtiva: proporcionam os bens de capital cada vez mais complexos e os bens que constituem a tecnologia na esfera do consumo. As atividades humanas foram sempre mediadas pelas tecnologias, e isso acontece cada vez mais na vida doméstica e na cultura (*Idem*: p.371).

Assim, Marx foca não só a produção material da riqueza, mas também os processos de interação social e política, responsáveis pela institucionalização das lutas de classe. Nesse sentido, ele considera que existam dois “mundos”, o mundo do progresso

tecnocientífico (inovações históricas) ou das forças de produção e, o mundo das relações de produção, onde estão as instituições responsáveis pelas políticas distributivas e compensatórias.

Logo, considerando que as tecnologias são fruto de uma dada sociedade e cultura, constituídas por técnicas que trazem em seu bojo um conjunto de projetos, esquemas lúdicos e consequências de ordem sociocultural distintas, o desenvolvimento de tal sociedade está ligado a uma correlação de forças que é temporal e geograficamente localizada. Esta compreensão é resultado de um processo social foi encampada por diferentes tradições do pensamento social que veem a técnica e a tecnologia como algo que traz consigo ideologias, projetos sociais, interesses econômicos, estratégias de poder e tudo o mais que o ser humano pode colocar em disputa. Sendo assim, qualquer tentativa de se dar uma definição à técnica pode ser vista sob mais de um ponto de vista (LÉVY, 1999).

Jürgen Habermas, um dos grandes expoentes da Escola de Frankfurt, preocupado com a difusão de um tipo particular de razão – razão instrumental – para as diferentes esferas da sociedade, chamou a atenção para as consequências desintegradoras da lógica tecnocrática sobre a esfera pública.<sup>1</sup> Tal consequência ocorreria em função da tendência, cada vez maior, de se explicar os “problemas práticos” como questões de ordem técnica, o que coloca em risco aspectos fundamentais da vida humana, como o da consciência, por exemplo.

Sendo assim, se a técnica é o produto de uma estrutura sociocultural e toda sociedade depende fundamentalmente das suas capacidades técnicas, podemos dizer que a técnica condiciona e é condicionada. Como prova disso podemos pensar no desenvolvimento do tipo e da prensa gráfica de Gutenberg. Segundo Lévy (1999), não foram essas invenções técnicas que determinaram o rápido desenvolvimento da ciência moderna, nem mesmo fez surgir o iluminismo e a emergência da opinião pública no século XVIII, mas sem dúvida, constituem um dos condicionantes para tal. É por isto esse *savoir-faire* ou *know-how* não pode ter uma conotação boa ou má, dependendo sempre do ponto de vista de quem faz a análise. Para os ludistas, por exemplo, as máquinas – resultado do desenvolvimento tecnológico moderno – eram vistas como

---

<sup>1</sup> Segundo Habermas (1984), trata-se de uma esfera da vida social na qual os indivíduos podem manifestar livre e ilimitadamente suas opiniões a respeito de temas e assuntos de interesse geral. Isto é, é uma arena na qual, a priori, o mundo da política pode ser debatido abertamente seguindo-se normas da razão crítica, sem dogmatismos e tradicionalismos.

grandes inimigas e responsáveis pela destruição das formas tradicionais de trabalho manufatureiro. Para os marxistas, elas não eram as inimigas em si, mas assumiam um papel fundamental no processo de produção de mais-valia relativa. Portanto, as consequências problemáticas da técnica e da tecnologia podem ser entendidas de diferentes modos. Contudo, parece-nos claro que elas geram permanentemente uma sensação de que, ao mesmo tempo em que abrem a perspectiva para novas possibilidades de integração das diferentes esferas da vida social, também podem promover a desintegração de aspectos cruciais da vida humana.

Partindo desta discussão sobre a avaliação do papel desempenhado pelas novas tecnologias nos processos sociopolíticos é que no presente trabalho analisaremos o impacto das NTICs, especialmente a Internet, sobre processos de participação política e deliberação que ocorrem nos Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte e no Orçamento Participativo (semidigital) de Recife.

Ao constatarmos que vários municípios brasileiros têm adotado, cada vez mais, mecanismos de participação política e de deliberação pública *online*, sentimo-nos instigados a investigar as características dessa inovação democrática, bem como seus impactos no processo de inclusão de novas vozes no processo de orçamentação pública. Belo Horizonte e Recife, ao adotarem estas formas de orçamentação participativa digital e/ou semidigital, tornaram-se então nosso foco de análise empírica.

Para que pudéssemos levar a cabo nosso estudo, recorreremos à Teoria Democrática Deliberativa, bem como à Teoria Participativa, já que se trata de fenômeno político que têm a participação e a deliberação como seus elementos centrais, seja como forma de promover a participação não só daqueles indivíduos e grupos diretamente ligados às questões em debate, seja como forma de promover a legitimação das decisões tomadas. Nosso objetivo central é, portanto, verificar se as NTICs, especialmente a Internet, tornam as instituições participativas mais inclusivas, ampliando e potencializando a legitimação das decisões por meio da deliberação pública e criando novos mecanismos de controle social.

Buscamos aferir também se estes fóruns de participação e/ou deliberação *online* reduzem os custos da participação política criando novas possibilidades de ampliação da prática democrática ou se eles apenas utilizam tais ferramentas com o fito de promover a consulta política e o *e-voting*.

Como estes institutos políticos de *e-participation* vêm produzindo diferentes impactos sobre as formas tradicionais de participação, mobilização e de deliberação pública, pretendemos aferir em que medida e como eles ‘qualificam’ o processo deliberativo. O que também constitui objeto deste trabalho.

A análise do desenho institucional destes arranjos de deliberação pública *online*, bem como a análise empírica de indicadores quantitativos e qualitativos da participação e da deliberação política através das NTICs, especialmente a Internet, sinaliza para uma possibilidade de se ampliar a prática democrática, não só por conta da maior agregação numérica de indivíduos ao processo (inclusão e participação), mas também pela possibilidade de desenvolvimento de novas formas de interação em arenas deliberativas virtuais e de mobilização por meio de ferramentas digitais presentes na Internet, como *mails, chats, blogs, posts, twitters* e redes sociais (*Facebook, Orkut* etc). Isso sem dizer que estes novos sistemas digitais têm permitido maior acesso dos cidadãos às informações a respeito da coisa pública, elevando as possibilidades de *accountability*.

Vale aqui ressaltar que essa ideia de *e-democracy* tem gerado algumas perspectivas de aprofundamento da democracia, ainda que muitas delas não tenham sido ainda alcançadas, seja pelos custos elevados das NTICs, seja pela exclusão digital, seja pela visão da Internet como um espaço essencialmente mercantil e consumista, seja pela multiplicação de grupos com discursos sectários e antidemocráticos, seja pela dificuldade de simplesmente substituir a apatia e a descrença dos cidadãos por um engajamento ciberpolítico, seja pelo aumento das possibilidades de controle estatal sobre a produção e a difusão das informações, entre outros.

Na presente pesquisa, pretendemos compreender se e porque a participação política *online* pode ser pensada para além da ótica meramente agregativa e, como experiências de OP digital ou semidigital podem mesclar a participação *off-line* e *online* criando arenas deliberativas híbridas ‘relativamente’ qualificadas com dinâmicas de interação e mobilização tanto virtuais como também presenciais.

Para cumprir com os objetivos propostos, o primeiro capítulo faz uma breve revisão da literatura sobre o impacto das NTICs no processo político democrático tendo a Internet como foco principal. Assim, analisamos as transformações da *esfera pública na direção de uma networked public sphere*, buscando entender o impacto das *new media* sobre ela. Indagamos se não seria somente uma renovação da esfera pública provocada pela emergência das redes sociais e das inúmeras ferramentas de interação digital. Para

tal, foi preciso direcionar nosso esforço para os processos de participação, inclusão, mobilização e interação política na *Web*, através das *networks* e das comunidades virtuais. Mas, antes disso nos deparamos com uma questão que tem gerado dúvida entre aqueles que estudam o papel desempenhado pela Internet nos processos de deliberação pública, qual seja: estamos aqui falando de uma *e-democracy* ou de *e-Government*? Assim, na medida em que estabelecemos o significado de cada um destes fenômenos voltamos para o debate em torno dos impactos das NTICs sobre a esfera pública analisando se, sob o ponto de vista normativo, a Internet amplia a prática e o cânone democrático.

Partindo do pressuposto de que a participação é um elemento fundamental para o êxito da democracia deliberativa, dedicamos o segundo capítulo ao debate teórico em torno da participação política. Primeiramente definindo o modelo participativo de democracia e os espaços e instituições participativas que hoje permeiam a esfera política especialmente no Brasil, dando centralidade ao Orçamento Participativo que consideramos ser uma das mais importantes inovações democráticas em curso. Instituto que, em alguns casos, tem mesclado participação e deliberação *off-line* e *online*.

Em seguida, no terceiro capítulo, lançamos mão de uma revisão da literatura a respeito da deliberação pública, partindo de suas concepções e conceitos, bem como das críticas e as contribuições das NTICs ao modelo em tela, resultando no que se convencionou chamar de deliberação *online*. Finalmente, no quarto capítulo analisamos os dados referentes aos orçamentos participativos digitais de Belo Horizonte e (semidigital) de Recife. Por entendermos que os desenhos institucionais destes institutos participativos digitais impactam os resultados finais, definimos pela análise dos mesmos enfocando seus mecanismos e ferramentas de participação, proposição de demandas, oferta de informação, possibilidades de comunicação, formas de mobilização, processos de tomada de decisão e controle ou acompanhamento.

Nosso objetivo é verificar o impacto do uso das NTICs sobre os processos políticos de inclusão, participação e mobilização, bem como sobre a qualidade da deliberação pública. Para tanto, trabalhamos com quatro dimensões institucionais, quais sejam: participação, mobilização, interação e controle social. O que nos permitiu verificar, a partir dos desenhos institucionais das duas experiências de OP em questão, os níveis de participação e de qualidade da deliberação pública produzidos pela introdução de formas de *e-participation* e de deliberação *online*. Análise que acabou por

mostrar o quão determinante é o desenho institucional para a definição dos resultados finais.

Feita esta análise dos desenhos institucionais passamos a uma segunda fase de nossa estratégia de pesquisa, qual seja: a análise de dados quantitativos coletados em campo a respeito da inclusão, participação e deliberação pública no OPD-BH e OPR, bem como dos institutos de orçamentação participativa não digital que precederam ou que continuam existindo nestes dois municípios, como o OP-BH, por exemplo. Identificamos por meio desta análise um nítido aumento da participação política que nos parece resultar da criação de novas oportunidades participativas e deliberativas digitais ou semidigitais, bem como a inclusão de segmentos da sociedade civil considerados historicamente mais arredios à participação nestes espaços, especificamente os jovens.

Esta escolha que fizemos pelo estudo de dois casos distintos de OP nos permitiu não só compreender, mas também explicar e interpretar algumas variáveis definidas como relevantes para a análise dos institutos participativos em tela, além de também viabilizar a submissão de alguns aspectos normativos da teoria democrática à aferição de resultados de qualidade deliberativa que consideramos centrais para nossa proposta de estudo. Nesse sentido, procedemos à análise de dados e informações qualitativas acerca da participação e da deliberação (via entrevistas junto a gestores públicos, participantes e líderes comunitários),<sup>2</sup> bem como à análise do conteúdo dos comentários postados no *site* do OPD-BH nos anos de 2008 e 2011. Para tanto, foi necessária a construção de indicadores e variáveis que nos permita aferir a qualidade da deliberação *online* no OPD-BH. Assim, elaboramos uma Matriz da Qualidade da Deliberação *Online*, criada a partir de estudos já realizados a respeito, como Steiner *et al* (2004), Stromer-Galley (2007), Bächtiger *et al* (2009), Wales *et al.* (2010) e Mendonça e Pereira (2011). Neste caso, nos baseamos em preditores como participação, inclusividade, provimento de razões, reciprocidade, respeito mútuo, orientação para o bem comum e orientação para a mobilização.

Tais indicadores nos servem para avaliar nossa hipótese de pesquisa, qual seja: o uso das NTICs, especialmente a Internet, em processos de participação e deliberação pública pode não só ampliar a capacidade inclusiva destas arenas políticas, agregando a elas novos segmentos, mas também qualificar estes processos abrindo novas arenas

---

<sup>2</sup> Ao todo, foram realizadas 20 entrevistas, sendo dez junto a gestores e operadores destes institutos e dez entrevistas foram realizadas junto a líderes comunitários de cinco bairros do Recife.



discursivas, permitindo aos indivíduos se informarem mais a respeito de questões de ordem pública ao trocarem mutuamente argumentos e, conseqüentemente, construir e reconstruir suas preferências e opiniões.

Podemos adiantar aqui que nossas análises em torno do papel desempenhado pela Internet nos institutos orçamentários participativos de Belo Horizonte e Recife mostram que no caso do OPD-BH, apesar de promover a ampliação da participação, das possibilidades de inclusão de novos segmentos como os jovens e de propiciar novas formas de controle social, o impacto sobre a deliberação não se mostrou tão relevante.

No caso do OP Recife, verificamos que a Internet permitiu ampliação significativa da participação, mas não gerou a inclusão de novos segmentos, principalmente a classe média. Ademais, a percepção dos líderes comunitários a respeito do papel desempenhado pelas etapas digitais no OPR é bastante dúbia, dado que para alguns a Internet é considerada importante para a mobilização, mas para muitos outros ela acaba por interferir na aferição das prioridades construídas presencialmente criando problemas para o processo da formação da vontade deste público.

Dentre outros achados empíricos importantes, como a prática clientelística por parte de algumas lideranças comunitárias que se aproveitam do desenho institucional destes processos de *e-voting* para fazer valer as demandas de suas respectivas comunidades, detectamos também que em ambos os institutos participativos estudados a baixa efetividade dos resultados parece estar levando ao descrédito das decisões, já que as obras e ações resultantes da decisão política tomada nestas arenas sofrem constantes e sistemáticos atrasos no processo de realização e implantação das mesmas, seja por questões de ordem burocrática, orçamentária ou técnica.

Concluimos enfim, seguindo a literatura sobre o tema, que se, por um lado, a Internet ajuda a ampliar a participação nos processos políticos decisórios, por outro lado, ela não qualifica ‘significativamente’ a deliberação pública que entendemos ainda depender fundamentalmente de arenas face a face. Daí nossa convicção de que os institutos participativos digitais que mesclam arenas de deliberação *off-line* e *online* são mais democráticos que aqueles que simplesmente restringem a participação e a deliberação (quando esta realmente acontece) a arenas exclusivamente *online*.

## 2. O IMPACTO DAS NTICs SOBRE O PROCESSO POLÍTICO DEMOCRÁTICO

A Internet é o tecido de nossas vidas  
*Manuel Castells*

Neste capítulo nosso objetivo será o de compreender como as NTICs contribuíram para transformar a esfera pública no que tem sido chamado de *Networked Public Sphere*. Trata-se de uma discussão que busca analisar, com base na literatura pertinente, as implicações político-democráticas das novas configurações sociais oriundas de uma sociedade crescentemente baseada no conhecimento, informação e comunicação. Esta discussão se desdobra em várias outras, como a análise a respeito das possibilidades da Internet como arena de deliberação pública, o permanente conflito entre novas possibilidades técnicas de inclusão política frente às enormes desigualdades de acesso às NTICs, a distinção entre *e-democracy* e *e-gov* e, finalmente as possibilidades de associativismo na *Web*, especialmente através das redes e comunidades virtuais.

Na presente seção analisaremos o impacto das NTICs sobre o processo político democrático buscando compreender as possíveis transformações deste frente à ampliação da participação e inclusão de novas vozes a este processo. Como já sabemos, as NTICs produziram enormes impactos sobre a sociedade nos últimos tempos, envolvendo um complexo de atividades humanas e produzindo um *devenir*<sup>3</sup> sociocultural, principalmente a partir de suas expressões materiais, ou seja, máquinas, computadores, *softwares*<sup>4</sup> e dispositivos de comunicação, sem as quais, dificilmente teríamos alcançado os atuais patamares da indústria de comunicação.

Primeiramente vamos buscar analisar a constituição de uma possível *Networked Public Sphere*, tentando entender o impacto destes meios na esfera pública. Indagamos se se trata de uma renovação da esfera pública tradicional via a emergência das redes sociais e das inúmeras ferramentas de interação social digital ou do estabelecimento de uma nova esfera pública virtual. Para isso será preciso jogar luz sobre os processos de

---

<sup>3</sup> Conceito filosófico usado para se referir a processos de mudança ou movimento.

<sup>4</sup> Espécie de lista muito organizada de códigos que servem como instruções para que processadores realizem determinadas tarefas. Por meio de circuitos de comando, decodificam os dados, agindo sobre um conjunto de informações e modificando outros *softwares*, fazendo assim funcionar os computadores e as redes, além de possibilitar o acionamento de máquinas (LÉVY, 2002, p.41).

associativismo e mobilização na *Web*, através das *networks* e das comunidades virtuais. Pretendemos também nos debruçar sobre a Internet como arena de deliberação pública *online* buscando verificar sua capacidade de promover a inclusividade, um dos nossos indicadores de qualidade das arenas de *e-participation* e *e-deliberation*. Feito isso, nos deparamos com uma questão que tem intrigado aqueles que estudam o papel desempenhado pela Internet nos processos de deliberação pública, qual seja: estamos falando de *e-democracy* ou de *e-Government*? Para tal analisaremos cada um destes fenômenos político-deliberativos para então voltarmos ao debate em torno dos impactos das NTICs sobre a esfera pública.

## 2.1. Da Esfera Pública à *Networked Public Sphere*

A esfera pública, segundo Habermas (1984), começa a ser gestada no seio das sociedades liberais que remontam aos séculos XVIII-XIX. Época em que se desenvolveram na Europa inúmeras arenas de debate público, como clubes e veículos de comunicação de massa (jornais e revistas) que passaram a servir de espécie de ‘amortecedor’ das crescentes tensões entre os interesses do Estado e da sociedade civil predominantemente burguesa. Tensão esta nascida das contradições impostas por uma economia de mercado. Eram arenas de debate alimentadas por informações produzidas pela burguesia que buscava desconstruir o arsenal teórico de justificação do antigo regime, quebrando assim as velhas estruturas tradicionais e hierarquizadas oriundas do feudalismo. Havia, portanto, uma forte vinculação entre o desenvolvimento de uma sociedade burguesa e os debates públicos que ocorriam nestas novas arenas deliberativas.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Em alguns trabalhos mais recentes, Habermas se refere a uma esfera ou espaço público, mas ele ressalta que ela não deve ser equivocadamente entendida como uma instituição, organização ou estrutura de caráter normativo. Ele afirma que é impossível estabelecer e definir seus limites previamente. Na verdade, ela é uma estrutura aberta, podendo 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” (HABERMAS, 2003, p.92). Para ele, os atores que atuam na esfera pública não são os mesmos que atuam na esfera política e institucional. Logo, se por um lado a esfera pública não é uma organização, por outro ela também não se constitui como um espaço físico, todavia, assim como qualquer organização ou arena espaço-temporal ela possui, muitas vezes, uma dimensão abstrata, assemelhando-se às estruturas concretas (LOSEKAN, 2009).

Apesar de a esfera pública ter sido, naquele momento, pensada como um espaço livre e autônomo onde se buscava discutir qual o melhor projeto de poder para a sociedade, acabou-se restringindo a participação aos indivíduos possuidores de recursos materiais e de alto nível educacional, transformando-se em um espaço de debates e discussões fechado aos membros da burguesia, colocando o projeto de transformação das estruturas político-institucionais a cargo de seus interesses.

*In the first modern constitutions the catalogues of fundamental rights were a perfect image of the liberal model of the public sphere: they guaranteed the society as a sphere of private autonomy and the restriction of public authority to a few functions. Between these two spheres, the constitutions further insured the existence of a realm of private individuals assembled into a public body who as citizens transmit the needs of bourgeois society to the state, in order, ideally, to transform political into 'rational' authority within the medium of the public sphere. The general interest, which was the measure of such a rationality, was then guaranteed (HABERMAS, 1984, pp.52-3).*

No final do século XX, o conceito de esfera pública começou a ser revisto a ponto de constituir uma importante “renovação” da teoria democrática. Sua definição ultrapassou os limites conceituais impostos pelos elitistas e republicanistas. Autores como Habermas (1984) e Cohen&Arato (1990) buscaram resgatar a ideia de uma esfera pública onde a participação política direta não é mais importante que a interação entre diferentes grupos, associações e movimentos, baseando-se fundamentalmente em processos de argumentação e contra-argumentação crítica (AVRITZER, 1999, p.29).

Mas, na medida em que a sociedade de mercado se desenvolveu, os ideais iniciais de uma esfera pública livre e autônoma, capaz de construir um projeto político de empoderamento da sociedade civil, acabou ficando cada vez mais a reboque dos interesses da burguesia liberal. A imprensa escrita, por exemplo, acabou se tornando porta-voz destes interesses, além do fato de a atividade jornalística ter se tornado mais um dos inúmeros setores da economia de mercado, muito preocupada em auferir crescentes lucros em detrimento de questões ligadas às disputas políticas.

Os burgueses são pessoas privadas e enquanto tal não governam; as reivindicações de poder dos burgueses em relação à autoridade pública não são, portanto, dirigidas contra uma determinada concentração de poderes que teriam que ser divididos (...) o princípio de controle que os burgueses opuseram em relação (à autoridade pública) – o princípio da publicidade – tinha a intenção de mudar o próprio conceito de dominação (HABERMAS *apud* AVRITZER 1999, p.30).

Se a imprensa, por um lado, se tornou mais preocupada e estimulada pelas atividades econômicas, especialmente o mercado jornalístico, por outro, também acabou

por deixar em segundo plano as grandes questões de ordem política, esvaziando assim a esfera pública. O rápido crescimento econômico das corporações, o enorme desenvolvimento tecnocientífico, a instrumentalização racional da sociedade e o intervencionismo estatal conduziram a esfera pública a um nível de despolitização de modo a constrangê-la continuamente até que se tornasse incapaz de promover mudanças significativas nas estruturas de poder político (HELD, 1984, p.262).

Neste contexto, segundo a perspectiva habermasiana, diferentes grupos sociais passaram a lutar por mais espaço no interior das estruturas de poder do Estado produzindo assim uma espécie de refeudalização da esfera pública levando ao seu empobrecimento. Segundo Habermas (2006), o domínio da razão instrumental, assim como da técnica nestes termos passam a ser os grandes obstáculos para um Estado que quisesse se apoiar politicamente na esfera pública. Para ele, apesar de a autonomia da administração estatal ser garantida pelo aparato legal, os fluxos comunicativos gerados na esfera pública deveriam ser capazes de influenciar a tomada de decisões submetendo a autoridade pública à crítica (AVRITZER, 1999, p.31-2).

Todavia, as crises sistêmicas do capitalismo fizeram com que a intervenção do Estado se tornasse a única possibilidade de garantir a lealdade das massas ao sistema capitalista de produção. O que fez com que o capitalismo conduzisse inexoravelmente a política para uma tecnocracia plebiscitária, de modo a garantir um mínimo de bem-estar e crescimento econômico, legitimando, portanto, o seu modo-de-produção e um aparato estatal complexo e racional. E aí está o núcleo da consciência tecnocrática que então emergiu, qual seja: o da “razão instrumental”. A tecnocracia e a práxis conduziram a níveis crescentes de racionalização do controle técnico dos processos de decisão, com isso, a política tecnocrática contemporânea passou a se conduzir por um ideal de “organização cibernética autorregulada da sociedade”. O que, segundo Habermas, acaba por tornar realidade a “utopia negativa do controle técnico sobre a história”, destruindo totalmente a ideia de uma esfera pública (HELD, 1984, p.262-3).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Mais recentemente Habermas (2006, 2009 e 2010) passou a reconsiderar o papel dos *media*, sugerindo que a democracia deliberativa poderia quebrar com esta lógica tecnocrática. Assim, o autor reviu primeiramente seu conceito de esfera pública, reconhecendo o papel central dos múltiplos públicos, em seguida ele busca identificar as consequências do processo de entrelaçamento entre Estado, sociedade civil e esfera pública e, por fim, estabelece uma espécie de classificação da esfera pública e da possibilidade de se atravessar os limites existentes entre os distintos campos da interação social (MAIA, 2008, p.59).

Esta mesma questão pode ser observada nos dias atuais, quando vivemos cercados por relações mediatizadas, principalmente em uma sociedade baseada em redes de interação social e num momento em que a tecnocracia impera sobre os processos sociais e, os meios de comunicação de massa, essencialmente unidirecionais, mostram-se incapazes de promover a superação das barreiras de tempo e espaço para a participação política e a deliberação pública.

O desenvolvimento das NTICs, especialmente a Internet, pode, contudo, abrir uma janela para que as sociedades contemporâneas possam vislumbrar um futuro no qual o mutualismo e a circulação irrestrita de informações conduzam a uma lógica mais altruísta de organização social baseada em redes. Ao contrário das previsões sombrias de Habermas quanto aos media, Martins e Dimantas (2007) consideram que

(...) o potencial transformador mais profundo de conectar as inclinações humano-sociais à eficiência de tecnologias da informação é a possibilidade de fazer coisas novas [con] juntamente, o potencial para cooperar numa escala e de maneiras nunca antes possíveis. E mais: multidões inteligentes (*smart mobs*) emergem quando a comunicação e as tecnologias da computação amplificam o talento humano para cooperação.

São estas redes, constituídas a partir das NTICs que poderão mobilizar e englobar a maior parte do conhecimento humano. Elas são um fenômeno real e cada vez mais presente no cotidiano e, através delas, a sociedade civil poderá se reencontrar para que possam ser mobilizadas as bases dos interesses coletivos e operacionalizadas as grandes mudanças político-sociais necessárias e desejadas.

Para os autores há um novo tipo de agrupamento social se constituindo e ele tem como elementos fundantes o intercâmbio de informações e comunicações entre os usuários das *networks*. Os indivíduos que participam destas redes se aglutinam e se vinculam em torno de interesses e afinidades comuns. Dessa forma, criam-se elos identitários e compartilhamento de perspectivas e interesses. As primeiras *networks*, constituídas ainda no final dos anos 1960 por estudantes universitários norte-americanos, nasceram de uma perspectiva libertária e comunitarista, de um lado, e de busca por novos saberes técnicos por outro. De qualquer forma, é a percepção de que foram os desenvolvimentos técnicos que permitiram que se realizassem estas

“possibilidades interacionais” que demonstra o quanto a variável técnica foi o elemento fundante, mas não determinante, destas novas experiências de associativismo virtual.<sup>7</sup>

Mas, nem todas estas expectativas em torno do potencial transformador e emancipatório das NTICs, especialmente a Internet, são compartilhadas por estudiosos do tema. Barber (1999), por exemplo, questiona se estas NTICs realmente impactam positivamente a vida social e se elas seriam suficientes para superar o déficit de comunicação do sistema político democrático. Para ele, existem alguns aspectos que precisam ser ressaltados, como a dificuldade de o Estado regular estas novas tecnologias, uma vez que elas mudam e evoluem muito rapidamente. Neste sentido, a alternativa regulatória não poderia passar pela lógica do livre mercado, mas por mecanismos normativos e regulatórios que garantam a liberdade de expressão, a igualdade de oportunidades e a democratização do acesso. Ele também afirma que estas tecnologias nada mais são do que uma espécie de espelho da sociedade, logo é a sociedade que influencia como estas tecnologias devem ser usadas e significadas, portanto, uma Internet livre, democrática e organizada horizontalmente é quase uma utopia. O autor não é absolutamente pessimista com relação às potencialidades democratizantes da Internet, mas deixa claro que isso só será possível se houver uma mudança nos padrões comportamentais dos agentes políticos. Por fim, ele coloca em dúvida o potencial emancipatório das comunidades virtuais e o anonimato como elementos capazes de permitir a constituição de uma sociedade mais civilizada e participativa, questionando inclusive a capacidade de os indivíduos produzirem informações que possam influenciar quem as recebe. De modo conclusivo, Barber entende que uma *strong democracy* será aquela no qual os indivíduos sejam participativos dos processos deliberativos e prudentemente reflexivos, portanto, a Internet pode apenas ajudar a democracia desde que programada para tal. Se isso não for feito, ela acabará por perpetuar os vícios já tão conhecidos da política.

Neste sentido concordamos, uma vez que entendemos que a Internet não pode ser vista como um fim em si mesma, mas como um meio para se buscar tais objetivos.

---

<sup>7</sup> Tese que se opõe à defendida por Castells, qual seja: a de que a emergência de uma economia informacional global fortemente marcada pelo desenvolvimento de uma “nova lógica organizacional” está diretamente relacionada aos processos de inovação tecnocientífica, mas não dependente unicamente deles. Na verdade, é a convergência e a interação entre este novo modelo tecnológico e a nova lógica organizacional que servem de base para esta nova etapa histórica marcada pelo informacionalismo (2010, p.210).

Hindman (2008) também assume uma postura crítica com relação ao papel democratizante da Internet. Ele se mostra inicialmente otimista quanto à possibilidade de a Internet tornar os indivíduos mais informados e politicamente mais ativos. Sua expectativa é de que a Internet possa vir a ser um fórum de debate político, permitindo aos indivíduos disputar com os jornalistas a produção e a disseminação das informações.

(...) praticamente desde o momento em que se tornou uma mídia de massa, a Internet passou a ser vista como mais do que apenas uma maneira de se reformular a prática do comércio e dos negócios. Muitos declararam em alto e bom tom que sua mais importante promessa era no campo da política. Novas fontes de informação *online* tornariam os cidadãos mais informados sobre a política. Novas formas de organização na Internet ajudariam a recrutar cidadãos inativos para a participação política. O ciberespaço se tornaria um fórum robusto para o debate político. A abertura da Internet permitiria que os cidadãos competissem com os jornalistas na criação e difusão de informações políticas (HINDMAN, 2008, p.1-2).

Mas, se a expectativa é de que os indivíduos sejam capazes de participar e discutir em arenas de deliberação pública ampliadas, plurais e abertas, o que se vê na Internet, segundo o autor, são as velhas elites políticas monopolizando os discursos, ou seja, os fóruns políticos *online*, na verdade, reproduzem a realidade dos fóruns *off-line*. Além disso, segundo ele, se a Internet amplia o interesse pela política, o faz junto àqueles indivíduos que já eram os mais interessados, gerando um efeito contrário sobre os indivíduos politicamente apáticos.

Norris (2001) compartilha em parte desta tese. Para ela, são os cidadãos mais interessados e envolvidos nos processos políticos que, ao final, acabam se beneficiando na medida em que a Internet lhes permite obter informações, bem como se manifestar publicamente. Mas, tais afirmações podem ser questionadas com base em um conjunto de fatos como os movimentos da Primavera Árabe, os protestos contra as medidas de arrocho e corte de direitos sociais nos países mais duramente atingidos pela crise mundial na Europa, assim como dados elaborados nesta pesquisa que mostram que alguns segmentos sociais, neste caso, os jovens, diante da oportunidade *online* passaram a participar mais.

Claro que é preciso atentar para o fosso digital que ainda exclui destas novas arenas *online* grupos historicamente marginalizados do debate político, como pobres, negros, idosos e analfabetos, principalmente nos países mais pobres e subdesenvolvidos. Por isto a análise das condições para a participação *online* tornar-se tão fundamental,



como faremos nesta tese acerca das condições institucionais das experiências analisadas.

Contudo, é este argumento que faz com que Hindman (2008) reforce a tese de que a Internet produz um baixo impacto sobre a participação e o engajamento político e que ela acaba mesmo é reproduzindo os padrões políticos tradicionais, levando muitas vezes a uma polarização ou balcanização dos conteúdos.

Uma das críticas mais interessantes levada a cabo pelo autor diz respeito à “*networked public sphere*”. Para ele, a Internet não elimina os intermediadores das mídias tradicionais, já que continuam existindo filtros e barreiras que restringem o acesso e a circulação da informação na *Web*. Tanto no sentido da infraestrutura tecnológica, como *hardwares* e *softwares*, como também no sentido da *expertise* técnica necessária para que os indivíduos possam utilizar os programas. Segundo o Hindman (2008), os padrões de disposição da informação na *Web* visam atender aos interesses comerciais dos chamados “*top sites*” e não ao interesse público maior.<sup>8</sup> Logo, a arquitetura da Internet acaba por definir as informações que os indivíduos podem ou não acessar, assim como as ferramentas interativas que são restritivas e direcionadas. Enfim, para ele, a infraestrutura tecnológica da Internet é determinante, pois acaba por definir o padrão de participação, já que as desigualdades dos fluxos de informação política na *Web* é algo que nem mesmo os protocolos e *softwares* livres e abertos foram capazes de eliminar, limitando as possibilidades de uma política *online*.

A Internet, nestes casos, tem se caracterizado por ser um espaço com reduzido fluxo de informação política relevante e com limitadas possibilidades de visibilidade de conteúdos, muito por conta do enorme número de *links* perdidos na *Web*, além dos elevados custos para se fazer e se manter visível na rede. O autor em questão encerra sua crítica afirmando que os grupos sociais que estão *online* reproduzem, em boa medida, os velhos padrões elitistas de participação, ou seja, arenas dominadas majoritariamente por homens brancos de elevada escolaridade e renda (“*the missing middle*”). Além do que, há uma concentração dos fluxos nos grandes portais, deixando aos pequenos *sites* o restante, fazendo da Internet um espelho quase perfeito da política *off-line* (*Idem*, 2008).

---

<sup>8</sup> São os *sites* mais visitados na Internet, ligados a grandes grupos corporativos e empresas globais. Um bom exemplo são as ferramentas de busca na *Web*, que praticamente monopolizam o controle sobre os bancos de informações na Internet.

Para além da crítica a respeito da capacidade de a Internet vir ou não a se tornar uma ferramenta inclusiva, outro tema de análise diz respeito à sua capacidade de se tornar uma arena de deliberação pública. Daí o interesse desta tese de verificar se, para aqueles que participam e têm acesso às NTICs, ela se mostra uma arena deliberativa que permite o debate e a troca de argumentos entre os pares.

Com apoio nas discussões realizadas por DiMaggio e Hargittai (2001), mostramos como eles discutem as possibilidades de a Internet vir a permitir a melhoria das condições sociais mais gerais e de também fomentar a participação política, tanto num modelo de democracia representativa, como no modelo deliberativo.<sup>9</sup>

Os autores supracitados chamam a atenção para o fato de que não se pode partir da premissa de que os padrões de desigualdade permanecem inalterados ao longo do tempo. Para eles, a Internet amplia a capacidade da sociedade buscar informações por meio de pesquisas rápidas. Contudo, afirmam que não é o tempo de acesso que determina o grau de exclusão digital dos indivíduos, mas a qualidade do acesso, ou seja, o que realmente é feito por eles através da Internet.<sup>10</sup> O mais interessante é que ambos creem que a *Web* amplia as possibilidades de interação entre os indivíduos e, nesse sentido, creditam um papel político à Internet, na medida em que acham que as políticas públicas voltadas para a promoção da inclusão digital<sup>11</sup> podem criar mais oportunidades participativas *online* ao invés de simplesmente reforçar os privilégios daqueles segmentos que têm maior facilidade de acesso à *Web*.

Um dos obstáculos à chamada inclusão digital, principalmente para sociedades com baixos níveis de renda per capita, está no custo destas NTICs. Entendemos que os equipamentos e o acesso à rede internacional de computadores (*Web*) são mercadorias

---

<sup>9</sup> Segundo Mill, a ideia grega de pólis não se sustenta nas sociedades modernas. Impossível pensar-se em um autogoverno ou um governo que se faz através de reuniões abertas. As sociedades de massa que se constituíram após a Revolução Industrial possuem obstáculos geográficos, físicos e demográficos que impedem a adoção de uma democracia direta. Por isso, a “política idealmente melhor”, para as sociedades de massa modernas é aquela baseada em um sistema democrático representativo onde os indivíduos exercem, por meio de representantes eleitos diretamente, o poder de governar (HELD, 1984, p.84-5).

<sup>10</sup> No caso do nosso objeto de pesquisa, o orçamento participativo digital, veremos que a qualidade deste acesso de que estamos falando é fundamental para aferirmos o grau de qualidade da deliberação pública que ali se estabelece.

<sup>11</sup> Segundo Vosgerau e Bertoncello, “a inclusão digital, na sua essência, diz respeito ao acesso dos cidadãos às tecnologias digitais, em condições favoráveis de apropriação do seu potencial, para o desenvolvimento pessoal e coletivo” (SANTOS, 2006, p.117). As autoras remetem ao conceito de Dewan e Riggins (2005) que afirmam ser a inclusão caracterizada por três dimensões, quais sejam: a individual, onde o mais importante é assegurar-se o acesso dos indivíduos à informação como forma de se construir a cidadania plena e/ou ativa; a organizacional, no qual o foco é o uso das TICs pelos mais variados segmentos da sociedade, como organizações sociais, empresas, universidades etc.; e a global, verificada no âmbito dos governos, isto é, a forma pelo qual o Estado garante o acesso e o uso universal das TICs.

que devem ser consumidas como quaisquer outras, mas trata-se de um universo digital inserido na lógica capitalista no qual só se consegue entrar pagando. São verdadeiros “jardins murados” (MARSDEN, 2005). Por isso, achamos que em países subdesenvolvidos com níveis de renda mais baixos, como o Brasil, por exemplo, é fundamental a intervenção do estado, como forma de garantir a todos os cidadãos o pleno acesso a uma Internet de alta velocidade, independente de classe social, nível de renda, faixa etária ou escolaridade.<sup>12</sup>

Além disso, a Internet demanda um nível mínimo de *expertise* para que possa ser utilizada e, principalmente, para que tenha todo seu potencial informativo e comunicativo aproveitado. É exatamente por conta deste fato e da qualidade das conexões que se pode dizer que a Internet ainda está restrita a certos segmentos sociais, mesmo que tenha havido uma redução dos níveis de acesso entre as camadas mais pobres da sociedade. Em regiões carentes das grandes e médias cidades brasileiras, as *Lanhouses*, por exemplo, têm sido amplamente utilizadas como porta de acesso às NTICs permitindo superar alguns destes obstáculos. Mas, ainda assim, verificamos diferentes níveis de desigualdades de acesso, como a desigualdade na autonomia de uso, a desigualdade na *expertise* e a desigualdade dos aparatos técnicos. Níveis de desigualdade que também foram identificados na presente pesquisa sobre o Orçamento Participativo Digital.

Existem também limitações nos processos de busca por informações na Internet. A maior parte dos indivíduos restringe-se a um pequeno índice de informações disponível na *Web*, o que acaba por dificultar ainda mais o acesso. Por isso, acreditamos que quanto maior for a *expertise* dos indivíduos, maiores serão as possibilidades de acesso, uso e navegação. Claro que esse é um problema que pode ser resolvido ou minimizado com ‘apoio social’, isto é, indivíduos com baixos níveis de *expertise* podem recorrer àqueles mais experientes e competentes (DIMAGGIO e HARGITTAI, 2001). De toda forma, achamos que a Internet não pode ser vista como uma ferramenta exclusivamente política, nem tampouco inclusiva por excelência, como poderemos

---

<sup>12</sup> No Brasil foi criado pelo Governo Federal, o Plano Nacional de Banda Larga. Seu objetivo é popularizar a Internet até 2014. Dentre os critérios estabelecidos para que o programa seja implementado nas mais de cinco mil cidades do país estão, a proximidade do *backbone* ou rede central de distribuição de sinal (quanto mais afastado, maior o investimento), o IDH e a densidade de banda larga (quanto menores, maior o investimento) (TAKAHASHI, 2010).

verificar através dos resultados produzidos por nossa pesquisa, principalmente quando se trata de segmentos pouco participativos, especialmente jovens e classe média.

Embora a Internet seja usada muito frequentemente para outros fins que não aqueles voltados para a deliberação pública, como *e-commerce*, busca e oferta de oportunidades de emprego, coleta de informações voltadas para o consumo ou atividades educacionais ou mero entretenimento, não se pode negar que ela tem o potencial de ampliar o capital social e político, ao facilitar para os indivíduos o acompanhamento e a compreensão das notícias ou a busca por informações que fundamentem a tomada de decisões em processos de deliberação pública formais. O ideal seria que ela permitisse o aprendizado sobre questões de ordem pública, fomentasse a participação cívica na vida social e política, não só dos indivíduos, mas dos diferentes grupos sociais e arranjos comunitários, bem como a organização e o engajamento em movimentos de cunho social. Mas, esta é uma perspectiva que achamos ainda estar distante de se tornar realidade, até porque a tecnologia não é o elemento determinante nestes processos. Junto dela estão o contexto e o desenho institucional destas arenas deliberativas.

Norris (2001), ao discutir os descaminhos da Internet, foca nos processos de reforço e diminuição do *digital divide*, seja entre indivíduos ricos e pobres, seja a divisão social no âmbito tecnológico digital entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A autora vê a exclusão digital como um fenômeno multidimensional. Nesse sentido, segundo ela existem três diferentes perspectivas de análise a esse respeito. A dos ciberpessimistas, que veem na Internet um fator de reforço dos padrões de desigualdade social, fazendo crescer ainda mais o número de indivíduos tecnologicamente desqualificados. A dos cibercéticos, que acreditam que a Internet acaba por se adaptar às realidades sociais. E, por fim, a dos ciberotimistas, que creem que a junção entre mercado, estado e tecnologias irá fazer com que desapareça a exclusão social. Nós, particularmente, preferimos ficar entre os cibercéticos e os ciberotimistas, acreditando que mesmo que a Internet realmente acabe por funcionar como um espelho social, ela poderá vir a ajudar na redução das desigualdades na medida em que cria novas possibilidades de acesso à informação e também de acesso a nichos de mercado antes muito restritos a poucos privilegiados.

Mas, parafraseando a autora, é preciso ficar atentos para o risco de se acreditar ingenuamente que a Internet, quase que de forma mágica, permitirá superar a ‘miséria

informacional'. É inegável que o desenvolvimento econômico é um fator determinante do acesso à Internet. Logo, a *Web* acaba sim sendo um espelho e um mecanismo de reforço das desigualdades sociais, isto é, se nos países e regiões mais ricas têm se verificado uma expansão da economia do conhecimento, algo bem diferente ocorre com os países e regiões mais pobres e atrasadas. Assim, os ganhos de produtividade proporcionados pelas NTICs só fazem aumentar o fosso digital entre países e regiões ricas e pobres. Isso porque a *network* vem criando dois fluxos comunicativos e informativos distintos, ou seja, de um lado estão aqueles indivíduos e países com elevados níveis de educação e renda, capazes de usufruir de numerosas e baratas conexões de alta velocidade, de outro lado estão aqueles indivíduos ou países carentes de conexões, impedidos por obstáculos de todo tipo, como custo, disponibilidade tecnológica, *expertise* etc.

Ainda que inúmeros projetos de inclusão digital estejam sendo levados a cabo no Brasil, como o Plano Nacional de Banda Larga, por exemplo, as desigualdades tecnológicas são tão gritantes que não há uma perspectiva a vista no horizonte de se ver superado o fosso digital hoje existente.

Uma vez que vários aspectos abordados, principalmente quanto ao impacto das NTICs sobre o processo político democrático, serão objeto de análise neste trabalho através do estudo empírico, algumas questões tornam-se centrais, tais como: as NTICs, especialmente a Internet, promovem maior inclusão política? Se sim, como? De que tipo? Se não, por quê? As NTICs ajudam a qualificar os processos decisórios deliberativos? Se sim, como? Se não, por quê? Estas perguntas nos servirão de guia para a análise, no Capítulo V desta tese, de duas experiências de *e-participation*: o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte e a etapa digital do Orçamento Participativo de Recife. Antes disto, porém, iremos analisar na seção abaixo algumas distinções nas funções da Internet.

## **2.2. *E-Democracy, e-Government* e a ampliação do cânone democrático**

A Internet produziu dois fenômenos que têm sido recorrentemente confundidos ou tratados como um só: a *e-democracy* e o *e-government* (*e-Gov*). Segundo Maciel e Garcia (2006), a participação eletrônica tem sido usada para fomentar a maior articulação entre governo e cidadãos de modo que não só a deliberação pública seja

ampliada, mas também o espaço de debate e cidadania, levando conseqüentemente à implementação de governos eletrônicos (*e-Gov*) e de uma democracia eletrônica (*e-democracy*). Importante ressaltar que o termo democracia digital tem sido mais difundido que democracia eletrônica, apesar de se tratar da mesma coisa. Contudo, também vale à pena destacar que há uma distinção conceitual entre *e-Gov* e *e-democracy*. O *e-Gov* se estabelece quando as NTICs são aplicadas às funções de governo buscando atender às demandas por serviços públicos. Assim, o governo pode diminuir custos e estabelecer maior transparência perante os cidadãos, aperfeiçoando a prestação de serviços públicos por meio de ferramentas digitais através de portais na Internet que permitam aos indivíduos terem acesso às informações de caráter público. Dessa forma, o governo acaba por criar novos mecanismos digitais de controle social nas diversas esferas da gestão pública (GOMES, 2005). O que pode ser confundido com democracia, mas trata-se na verdade da democratização da gestão pública e não dos processos de deliberação pública, propriamente ditos, conforme veremos quando de nossa análise a respeito das duas experiências de orçamentação participativa (digital e semidigital).

Há muito tempo o cidadão brasileiro experimenta o governo eletrônico, seja por meio da entrega de seu imposto de renda, pelo pedido da nota fiscal de seu município/estado, pelo uso de informações dos portais de transparência, pela votação em um processo de orçamento participativo via internet ou telefone, pelo agendamento de consultas no sistema público de saúde, pela entrega de recursos financeiros de assistência social através de cartões do Bolsa Família ou até mesmo a visualização de informações sobre a educação da escola de seus filhos. Praticamente todas as atividades governamentais brasileiras estão sendo modernizadas para que toda a informação importante no processo decisório seja utilizado na formulação, na implementação e especialmente, na avaliação (MATHEUS, 2012).<sup>13</sup>

Outro aspecto interessante do *e-Gov* está relacionado à constituição das chamadas cidades digitais. Segundo Leite (2008) há hoje uma série de cidades espalhadas pelo mundo que possuem *sites* que permitem às pessoas viajarem virtualmente pelo espaço urbano reproduzido digitalmente na Internet. Através destes *sites* as pessoas podem não só visitar virtualmente estas cidades, mas também participar de algumas discussões, opinando sobre algumas questões relativas à organização do espaço urbano, além de usufruírem de alguns serviços públicos. Para muitos, isso não passa de um instrumento que serve apenas como ferramenta de turismo virtual. Todavia,

---

<sup>13</sup> Disponível em < [www.advivo.com.br/materia-artigos/os-cidadaos-as-tics-e-os-governos](http://www.advivo.com.br/materia-artigos/os-cidadaos-as-tics-e-os-governos)>. Acesso em 15 jun. 2012.

inúmeros serviços públicos destas cidades funcionam atrelados à sua representação nos espaços virtuais, da solicitação de recuperação de uma via pública ou coleta de lixo até votações em processos de deliberação pública, como é o caso do OP Digital, por exemplo.

O *e-Gov*, portanto, tem sido usado por vários governos com diferentes funções. Segundo Chadwick (2003), ele pode ser um método para reduzir a corrupção, servindo como mecanismo de *accountability*. O que também acaba por democratizar a gestão pública. Já Fountain (2001), aposta nele como mecanismo de avaliação das informações e serviços públicos disponibilizados pelos governos através da Internet. Algumas agências internacionais acreditam que o *e-Gov* possa remodelar os órgãos do governo e suas relações com a sociedade civil. Mas, perguntamos: até que ponto?

A *e-democracy*, por sua vez, pressupõe o envolvimento da participação política através de ferramentas digitais como a Internet, podendo ser consultiva e/ou decisionística. Chadwick (2003) entende que uma *e-democracy* só é possível quando ocorre uma efetiva participação política nos processos deliberativos através da Internet, onde cidadãos minimamente informados possam discutir e debater numa arena deliberativa *online* aberta e sem filtros. Neste sentido, a capacidade discursiva e argumentativa, bem como o poder de reflexão, passa a ser fundamental para se alcançar decisões verdadeiramente justificáveis, reforçando assim a tese de um modelo participativo forte (*strong democracy*), como defende Barber (1999). A preocupação maior do autor sobre a *e-democracy* é se as NTICs permitem ou não ampliar a participação. Em certa medida, ele tem uma visão otimista a respeito, ao entender que é possível, através delas, ampliar a participação política.

No que diz respeito especificamente à este ponto, como já mencionado, acreditamos que é possível dizer que o uso das NTICs, especialmente a Internet, conjugado com um novo tipo de ciberativismo político, possa impactar as formas de mobilização social, fazendo com que a democracia enquanto tal se veja obrigada a repensar suas formas de participação política, mesclando arenas *off-line* e *online*.

Ademais, é possível afirmar que a *e-democracy* vai além, pois também inclui possibilidades de interação *online*, ainda que isso não substitua os mecanismos de interação face a face. Ela adiciona a eles novas formas de participação, o que acaba por impactar na qualidade da deliberação pública renovando, de certa maneira, a democracia. Nesse sentido, achamos que a *e-democracy* pode potencializar o

protagonismo da sociedade civil, na medida em que diminui os obstáculos e os custos à participação, além de ampliar a transparência e a publicização. Todavia, a inovação não está somente na possibilidade de se decidir através do voto eletrônico, mas na abertura de novas possibilidades participativas, discursivas e de controle social através de uma esfera pública renovada pelas NTICs.

Logo, se o *e-Gov* pode ser considerado um avanço político-democrático, pois permite dar mais agilidade à gestão pública, a *e-democracy*, por sua vez, é mais abrangente dado que pode facilitar não só a participação e a mobilização, mas a deliberação por meio de uma interação *online*. Se assim o fizer, podemos então dizer que ela contribui para a democratização das relações sociais e para o controle da própria gestão reforçando-se mutuamente.

Portanto, o conceito de governo eletrônico é bem mais abrangente que simplesmente o de um governo informatizado, ou seja, se partirmos do pressuposto de que o uso das NTICs tem o objetivo de constituir governos abertos e ágeis, ampliando-se a cidadania, a transparência e a participação dos cidadãos, além da democratização do acesso aos serviços e informações na Internet, então se estará também aumentando a eficiência da gestão pública. Assim, cada vez mais, nos convencemos de que apesar de se tratar de fenômenos políticos distintos, *e-democracy* e *e-gov*, ambos contribuem para se atingir um mesmo fim, qual seja, o aprofundamento dos processos democráticos.

De toda maneira, o que queremos verificar é o impacto democratizante destas tecnologias digitais sobre a esfera pública e sobre os processos de deliberação, principalmente para aferir se, ao reduzir significativamente os custos de participação, ela desloca parte das arenas deliberativas para o mundo virtual, ou seja, um mundo que não exige presença física total, nem tampouco a rigidez espaço-temporal, que cria diferentes possibilidades de os indivíduos discutirem e debaterem não só face a face, mas também *online*, apresentando seus argumentos e contra-argumentos, se mobilizando em torno de questões de interesse coletivo, além de se informarem a respeito das questões de ordem pública, seja através dos portais dos governos, seja trocando informações entre si, usando para tal as várias ferramentas interativas digitais que as NTICs propiciam.

Estabelecidas as diferenças entre *e-democracy* e *e-government*, indagamos então se o uso das NTICs nos processos políticos de participação e deliberação pública pode realmente permitir a ampliação do cânone democrático. Para responder a esta



indagação, primeiramente é importante destacar que para um conjunto de autores, ampliar a participação dos cidadãos é fundamental para qualquer modelo político que deseje uma democracia renovada e oxigenada (PATEMAN, 1992; BARBER, 1999; SANTOS E AVRITZER, 2003). Nesta perspectiva, os cidadãos, quando participam dos debates públicos em uma esfera distinta do estado e do mercado, apresentando publicamente novas questões, geram ‘duplo efeito’, qual seja: renovam-se os potenciais críticos advindos do mundo da vida e ampliam-se os limites do sistema político fazendo com que as discussões levadas a cabo na esfera pública influenciem na construção da agenda pública, bem como os *decision makers*, assegurando assim, mais legitimidade ao processo decisório (FARIA, 2010).

Habermas foi decisivo para romper com o velho cânone democrático ao defender a existência uma “via alternativa” através do conceito de esfera pública. Em que pese os limites já apontados da versão habermasiana de esfera pública, é possível afirmar que ao propor um espaço onde os indivíduos debatem seus problemas de ordem coletiva e criticam as decisões políticas, aumentando a extensão do que ele chama de “domínio público”, o autor contribui para pensarmos a democracia não só como forma de governo, mas também como um projeto de sociedade, apoiado não só na dinâmica institucional, mas também na sociocultural (AVRITZER, 1999, p.30-1).

Não obstante, para Dahlgren (2005), assim como para a literatura já analisada, os resultados da introdução das NTICs na esfera pública merecem respostas distintas. Sob o seu ponto de vista, a Internet deve ser analisada num contexto de crise da democracia e especialmente dos mecanismos de comunicação política. Por isto, seguindo Castells, é preciso atentar para o fato de que

(...) num mundo de crise generalizada de legitimidade política, e de indiferença dos cidadãos por seus representantes, poucos se apropriam do canal de comunicação interativo, multidirecional, fornecido pela Internet, de ambos os lados da conexão. (...) Os cidadãos não veem muito sentido em gastar energia em indagações políticas, exceto quando atingidos por um evento que desperta sua indignação ou afeta seus interesses pessoais. A Internet não pode fornecer um conserto tecnológico para a crise da democracia (CASTELLS, 2001, p.129).

O fato de a Internet ter emergido como uma importante ferramenta comunicativa abriu uma perspectiva otimista acerca do papel que as NTICs teriam para fortalecer e oxigenar a democracia. Para Dahlgren (2005), a crise da comunicação nas democracias ocidentais se explica pelo aumento da heterogeneidade sociocultural, pelo *boom* das mídias comunicativas e dos seus diferentes formatos de *out-puts*, pelo aumento do

número de mediadores políticos e a profissionalização da comunicação política, pelas mudanças geopolíticas e o enfraquecimento das fronteiras, pela cacofonia entre essa enormidade de mídias, atores e mediadores, pelo cinismo e apatia dos cidadãos e, por fim, pela desregulamentação do mercado que impede qualquer possibilidade normativa do setor. Neste sentido, a mercantilização das mídias tem conduzido a incoerências e tendências antiéticas, levando à ineficiência, à imprevisibilidade e ao caos. Mas, por outro lado, achamos também que a Internet pode ampliar as vozes políticas e criar novas formas de engajamento redefinindo assim a política, e é a esfera pública que cumpre o papel mais central nesse processo de transformação dos padrões democráticos.

Dahlgren (*Idem*) ainda afirma que a Internet pode ser considerada a ‘vanguarda’ da esfera pública, principalmente por conta das cibertransformações que vêm promovendo. Entretanto, isto só ocorrerá se a multiplicidade de informações e arenas discursivas impulsionadas pelas interações virtuais for conectada de alguma forma aos centros decisórios, seja por estruturas ou por procedimentos institucionais formais. Em que pese a importância de uma esfera pública múltipla e variada, político, ideológica e culturalmente falando, é importante que o debate que nela se desenrola produza *inputs* na agenda pública. Como afirma Dahlgren (2005), um bom exemplo é a esfera pública global que tem se constituído na *Web*. Apesar de todo o debate que se desenrola ali, ela pouco ou quase nada interfere nos *decision makers* globais.

Em que pese sua perspectiva relativista, para Dahlgren (2005) a Internet tem permitido sim o surgimento de uma ‘nova política’, mais horizontalizada e interativa, o que até certo ponto concordamos. Pois acreditamos que através da *Web* têm proliferado inúmeras redes de ativismo político, ambiental, cultural, étnico entre outras, e são estas mudanças no âmbito da mídia, dos padrões socioculturais e das formas de engajamento político que têm feito com que uma nova e renovada esfera pública se estabeleça mesclando arenas *off-line* e *online*. Ainda que timidamente, mas que já nos permite vislumbrar mudanças no processo político democrático.

### **2.3. O papel das *social networks* sobre a democracia**

Outra tese comum, relativa ao papel da Internet sobre os processos políticos, é de que ela tem possibilitado o surgimento de novas experiências sociais através de seus ‘nós’ ajudando a aprofundar o cânone democrático, ou seja, indivíduos, instituições,

governos, movimentos sociais, entre outros atores, estariam se aglutinando em torno de posições e interesses estratégicos, constituindo elos e assumindo, cada vez mais, um papel de protagonismo social e político. Sendo assim, a Internet poderia ser entendida como um espaço deliberativo virtual que estaria permitindo a formação de *clusters* ou comunidades de indivíduos distantes uns dos outros, mas conectados virtualmente por interesses comuns. Estes *clusters* podem levar a uma maior inserção social e política e neste sentido, acredita-se que a *Web* poderá vir a conduzir a novas estruturas comunicativas e interativas, ampliando as possibilidades dialógicas e os fluxos de informação, indicando para um novo padrão organizativo social calcado no nas redes sociais – *social networks* – espalhadas pelo ciberespaço (MARTINS e DIMANTAS, 2007).

De certo, esta NTIC tem ampliado o potencial de conexão entre os indivíduos, fazendo com que haja maior capilaridade das redes sociais, seja por meio de novas formas tecnológicas de conexão (*blogs, twitters, mails, social networks*), seja pela consignação de novos *links*, seja por uma nova arquitetura das redes virtuais que englobam, a cada dia, novas tecnologias e novos grupos de interesses. Na verdade, o que queremos dizer é que este novo mundo digital e virtual tem se ampliado numa velocidade incrível. Em poucos anos a Internet permitiu o surgimento de ferramentas digitais de interação virtual, de busca ou de comunicação como *Orkut, Facebook, MySpace, Youtube, Google, Yahoo, Ning, Blogger, Badoo, Quepasa, LinkedIn* e muitas outras mais. Assim, indivíduos, instituições, governos, partidos políticos, empresas, ONGs, movimentos sociais, sindicatos e todo tipo de atores sociais e políticos passaram a trocar informações e a estabelecer diálogos a partir de *clusters* articulando interesses através de conexões na *Web* (*Idem*, 2007). Trata-se, portanto, de um novo padrão de relação social e também de disputas políticas, agora presentes nas incontáveis redes e comunidades virtuais abrigadas na Internet.

Existem hoje inúmeras plataformas digitais virtuais onde os diferentes atores se interconectam formando diferentes redes e comunidades sociopolíticas. O espaço físico das interações face a face agora tem cedido, não totalmente, lugar ao espaço virtual, onde são processadas as informações e, posteriormente, devolvidas ao mundo real para que possam servir como base para ações concretas no cotidiano das pessoas. Este espaço virtual permite não só o fluxo de informações, mas também o permanente aprendizado informal, na medida em que novas janelas se abrem permanentemente para

descobertas que antes seriam impossíveis devido à dificuldade de superação das barreiras físicas. Estamos falando de uma nova cultura digital, no qual a complexidade das ferramentas tecnológicas de conexão escamoteia, paradoxalmente, a facilidade com que se dão as interações. Para nós, trata-se de um processo de interação difusa através de diferentes plataformas digitais e virtuais, no qual novos discursos são apresentados por meio de várias interfaces criando-se, assim, uma nova sinergia social e política, para o bem e para o mal. Os atores conectados em rede se ‘linkam’ uns aos outros de modo que o espaço criado a partir deste processo de múltiplas ações discursivas constrói mais e mais redes sociais e políticas.

Daí a necessidade de compreendermos como toda essa dinâmica discursiva pode atuar no sentido de desconstruir e reconstruir os velhos paradigmas da deliberação, agora obrigada a conviver com uma nova formatação digital, para além da velha e tradicional formatação face a face. Como afirma Canetti, “o movimento de uns – pode-se pensar – comunica-se aos outros. Mas não é só isso: as pessoas têm uma meta. E ela está lá antes mesmo que se encontrem as palavras para descrevê-la: a meta é o ponto mais negro (*sic*) – o local onde a maioria encontra-se reunida” (DIMANTAS, 2008).<sup>14</sup>

Mas, para além de toda essa possibilidade de constituição de redes, a Internet também tem promovido uma crescente aproximação entre conhecimento e poder, seja ele qual for, produzindo-se uma espécie de ‘inteligência coletiva’, ou seja, a produção de conhecimento se dá de forma livre do controle dos grandes grupos corporativos e/ou empresariais, levando a um volume incalculável de informações disponibilizadas na *Web*. Segundo Martins e Dimantas (2007), “o saber só existe quando está livre para voar. O conhecimento livre pressupõe o desatrelamento do poder”, mas “muito mais que conhecimento formal, as redes articulam convívio, solidariedade, mobilização”.<sup>15</sup>

Enfim, como diz Castells (2006), a Internet tem sido utilizada como uma importante ferramenta tecnológica capaz de reorganizar os espaços de debate, intervenção e interação, constituindo o que vem sendo denominado de *Mass Self Communication*. Todo este avanço tecnológico tem produzido um desencaixe das relações sociais que, por sua vez, tem permitido a ampliação da participação e da autonomia dos indivíduos e grupos, fenômeno que nos interessa e que é parte de nosso objeto de pesquisa. O que, em última instância, tem promovido um reencaixe das

---

<sup>14</sup> Disponível em <<http://diplo.org.br/2008-06,a2422>>. Acesso em jun. 2010.

<sup>15</sup> Disponível em <<http://diplo.org.br/imprima1976>>. Acesso em jun. 2010.

relações sociais impactando assim nos processos decisórios e na democratização (GIDDENS, 2004).

Neste sentido, se considerarmos que a informação e a comunicação são importantes elementos de poder e dominação, a Internet também pode ser pensada e utilizada como instrumento de poder alternativo, de resistência e de mudanças sociais, na medida em que permite novos repertórios de ação. Ela, através do pensamento coletivo e da intercomunicação, pode vir a se mostrar capaz de atravessar todas as instâncias de poder, do local ao global e vice-versa. Se aproximando, portanto, da lógica habermasiana, na medida em que o seu elemento constituinte determinante é a comunicação. Logo, as NTICs, e especialmente a Internet, têm tido um papel central nas sociedades contemporâneas. Principalmente porque são ferramentas comunicativas e interativas através das quais tem se definido parte da agenda pública e dos processos deliberativos, permitindo aos governantes buscarem apoio nas decisões coletivas, bem como a legitimidade política, ou seja, a Internet tem permitido aos agentes do poder público, quando assim desejam, compartilhar o processo político em torno de demandas cada vez maiores e recursos quase sempre escassos, jogando para a sociedade civil parte da responsabilidade pela definição das políticas públicas e das ações de governo. Assim, ao mesmo tempo em que permitem maior empoderamento político à sociedade civil, geram legitimação político-administrativa. Fenômeno que pudemos verificar em nosso estudo sobre o impacto da Internet nos processos de orçamentação participativa, especificamente de Belo Horizonte e Recife.

E aqui chegamos a um ponto central de nossa pesquisa, qual seja: se considerarmos que a democracia representativa liberal sofre de uma crise de legitimidade (RAWLS, 1993; HABERMAS; 1995; MOUFFE, 2000; SHAPIRO, 2003), com os cidadãos cada vez mais desconfiados dos governos eleitos, dos agentes políticos e das instituições partidárias, é possível então entender o porquê de os indivíduos buscarem mecanismos que lhes permitam maior protagonismo nos processos decisórios passando por fora das velhas e tradicionais estruturas deliberativas. Talvez, esse protagonismo possa vir a ser concretizado a partir do uso das NTICs como ferramentas comunicativas, informativas e interativas entre os diferentes atores, processo que tentamos desvendar ao longo da presente pesquisa.

Podemos dizer que a centralização político-administrativa, o insulamento burocrático e o monopólio das decisões nas mãos de uma elite política, além é claro da

incapacidade de os agentes públicos darem respostas concretas às demandas e problemas que afligem a sociedade, são fatores responsáveis pela perda crescente de legitimidade política dos representantes políticos eleitos, seja no parlamento, seja no poder executivo e a solução para essa crise de legitimidade passa, acreditamos, pela ampliação dos espaços participativos e deliberativos. Neste sentido, a Internet pode vir a ser uma ferramenta essencial para se alcançar este objetivo, pois oferece diferentes possibilidades de comunicação, informação e interação reduzindo significativamente o custo da participação política.

Castells (2006) acredita que já seja possível pensar uma *Mass Self Communication* através da Internet e ou de outras ferramentas digitais de comunicação, como os aparelhos de telefonia móvel, por exemplo. Segundo ele, o uso cada vez mais intenso de sistemas de comunicação digital, como SMS, *blogs*, *Skype*, *twitters* entre outros têm se constituído em novas possibilidades comunicativas capazes de promover a mobilização e a organização dos movimentos sociais, bem como a articulação política em torno de um universo de interesses coletivos. Podemos dizer, inclusive, que esta *Mass Self Communication* já tem permitido aos movimentos sociais e aos indivíduos manifestarem-se criticamente sobre questões de ordem política quebrando o monopólio da informação por parte dos grandes grupos de mídia e dos jornalistas.

Com base nestes inúmeros avanços tecnológicos na área da comunicação e da informação, talvez já seja possível afirmar que o sistema capitalista de produção e a democracia representativa liberal terão pela frente de enfrentar novas formas de engajamento, mobilização e de organização política, com a exigência de mais e mais espaço nos processos de deliberação, sejam eles de ordem local, regional, nacional ou global. Como exemplo disso, podemos citar os recentes movimentos de protestos contra a crise econômica e financeira nos EUA e Europa, como o Movimento 15M na Espanha, o Movimento Ocupem *Wall Street* nos EUA, as revoltas populares em Londres e os recentes protestos contra os planos econômicos que atacam o *Welfare State* na Grécia, Espanha e Itália.

Através destas ferramentas de comunicação, informação e interação digitais e das inúmeras redes sociais presentes na Internet, grandes movimentos de contestação política têm sido articulados e levados às ruas nos últimos anos, da Coreia do Sul e Filipinas à Ucrânia, da Espanha à Tailândia e Nepal, do Equador aos EUA e França, do Brasil à Rússia. Em todos estes casos, o uso de *social networks* serviu como ferramenta

para a mobilização política quase instantânea, levando os governantes a ficarem pressionados politicamente. Em alguns casos, como no Nepal, Tailândia, Tunísia, Egito, Líbia, Itália e Grécia se chegou a produzir a queda dos governos. Ou seja, esta *Mass Self Communication* tem permitido à sociedade contemporânea ter a possibilidade de estabelecer relativo controle e de intervir sobre processos políticos, além de permitir também a organização política, trazendo para os enfrentamentos aqueles indivíduos que, até então, estavam alheios à política, reduzindo os níveis de apatia e desinteresse político. Mas, vale aqui ressaltar que não acreditamos que o fator determinante pra toda essa mobilização tenha sido o uso das NTICs. Acreditamos sim, que o fator determinante em todos estes casos foi a profunda insatisfação social com o modelo político e econômico vigente, com suas inequívocas consequências sociais, como desemprego, pobreza, retirada de direitos históricos, exclusão e autoritarismo puro e simplesmente.

Finalmente, achamos que diante da crise de legitimidade da democracia representativa liberal, a emergência das NTICs, especialmente a Internet, bem como o *boom* das *Mass Self Communication*, tem levado a uma reformulação dos mecanismos políticos de deliberação pública, especialmente porque se trata de um modelo de democracia baseado em processos de trocas comunicativas, seja entre os cidadãos, seja entre estes e os atores políticos e as instituições governamentais por meio de uma infinidade de recursos tecnológicos. Referendos e consultas digitais já se tornaram frequentes, assim como as incontáveis petições públicas que podem ser assinadas digitalmente através da Internet. Parlamentos de vários países têm adotado mecanismos de deliberação *online* e os próprios parlamentares têm se convencido da importância de manterem-se conectados com seus eleitores através de redes sociais, *mails* ou mesmo do simples SMS. Os *staffs* das campanhas eleitorais usam, cada vez mais, recursos digitais para manterem os eleitores informados e também para consultarem a opinião pública a respeito de questões que pautam os debates políticos, como *twitters*, por exemplo. Os governos, por sua vez, estão também preocupados em manterem canais de comunicação com seus respectivos cidadãos, oferecendo *sites* e portais na Internet com informações a respeito da gestão pública e também com *links* para a realização de serviços públicos que antes eram necessariamente presenciais.

Claro que não sabemos ainda qual será o impacto final de todo esse processo de mudanças tecnológicas que estamos vivendo em nosso cotidiano sobre a democracia,

mas com certeza Castells (2006) tem razão ao afirmar que a sorte desta batalha será jogada no terreno da comunicação, e isso terá peso decisivo na nova diversidade dos meios tecnológicos. Para ele, não há dúvidas de que essa é a mais antiga de todas as batalhas na história da humanidade, pois desde sempre ela visa à liberação de nossa forma de pensar.

Neste capítulo buscamos analisar o impacto das NTICs sobre o processo político democrático, para tanto, buscamos assumir, quase sempre, uma perspectiva relativista mostrando os prós e os contras da emergência das NTICs no mundo da política e especialmente da democracia. Considerando que a base de nossa análise envolve tanto a participação quanto à deliberação, faz-se necessário analisar a centralidade que a participação (Capítulo III) e que a deliberação (Capítulo IV) assumem no aprofundamento da prática democrática. Para tanto, nos dois próximos capítulos vamos focar nossa discussão sobre os processos de participação e de deliberação pública.



### 3. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: DA ÁGORA ATENIENSE AO OP DIGITAL

A quantidade e pluralidade de instituições participativas fazem do Brasil um caso único no mundo, ao mesmo tempo em que impõem novos desafios.  
*Adrian Lavallo*

A participação política é um elemento qualitativo da democracia deliberativa, é um pressuposto fundamental para muitos modelos democráticos. Da participação nos processos eleitorais e nos júris populares, até o debate e a discussão em torno de problemas de ordem coletiva em arenas deliberativas ampliadas e livres, não é possível falar-se em legitimidade dos processos decisórios e em controle social sem que haja participação política. Uma sociedade democrática que prima pela participação é aquela que, além de escolher diretamente seus representantes parlamentares e seus governos, também exige a devida prestação de contas, constituindo uma significativa e considerável opinião pública através de uma esfera pública esclarecida e bem informada.

Trata-se da essência de uma sociedade no qual o povo efetivamente governa calcado em diferentes formas de participação política. Logo, é um “governo pelo povo”, no qual todos (ou quase todos) governam se envolvendo nos debates políticos e legislativos, bem como na aplicação e execução das leis. Uma sociedade onde todos (ou quase todos) se envolvem nos processos decisórios mais cruciais e onde os governantes são obrigados a permanentemente prestar contas e justificar suas ações perante a sociedade e aos representantes do povo, sendo, inclusive, possível sua remoção do poder caso não sejam responsivos. Uma sociedade onde a escolha destes governantes é feita diretamente pelo povo ou por seus representantes e, por fim, onde os governantes sempre buscam agir segundo o interesse popular. Esta variante da democracia – democracia participativa – é, portanto, “um sistema de tomada de decisões sobre assuntos públicos no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos” (HELD, 1987, pp.1-4).

São muitos os modelos de democracia. Dos modelos clássicos, como a democracia ateniense à democracia direta defendida por Marx e Engels, passando pela democracia protetora idealizada e teorizada por Hobbes, Locke, Montesquieu, Madison

e Mill ou a democracia desenvolvimentista de Paine e Rousseau. Todos estes modelos, respeitadas as suas diferenças, de alguma forma, preveem a participação dos cidadãos, seja ela restrita ou ampliada, popular ou elitista.

A democracia é um regime político já há muito conhecido pela humanidade, especialmente no mundo ocidental, existindo desde o século VI a.C. quando os gregos experimentaram pela primeira vez uma forma de governo baseado no empoderamento popular denominado de democracia ou governo pelo povo.<sup>16</sup> Durante muito tempo, ali existiu um regime político no qual se governava a partir “do povo, para o povo e pelo povo”. Atenas foi a Cidade-Estado na qual essa forma de governo alcançou seu ápice. Ali “o princípio do governo era o princípio de uma forma de vida: a participação direta” (*Idem*, 1987, p.17). Os ‘cidadãos’ então se reuniam em torno da *ágora* para deliberar sobre diversas questões que envolviam o seu cotidiano. Todavia, era um regime político que não incorporava a totalidade da população, excluindo estrangeiros, mulheres e escravos. De qualquer maneira, foi ali que se experimentou de forma inédita um governo dito “democrático”.

Passaram-se séculos até que a democracia ressurgisse como uma forma de governo possível e viável. Somente no século XVIII d.C. é que os autores chamados “clássicos” começaram a elaborar uma teoria democrática muito conectada ao paradigma liberal então vigente. Locke, Montesquieu, Tocqueville, Bentham e Stuart Mill desenvolveram um arcabouço teórico no qual defendiam uma forma de governo onde o povo seria o ator principal no processo de tomada das decisões através da eleição de seus representantes.

Locke afirmava que “a atividade política é instrumental; ela assegura a estrutura ou as condições para a liberdade, de modo que os fins privados dos indivíduos possam ser atingidos” (*apud* HELD, 1987, p.49), ou seja, se a participação política ou o exercício da cidadania concede aos indivíduos uma série de direitos, poderes e liberdades, por outro lado, também lhes cobra deveres, responsabilidades e restrições. Mas, o advento das sociedades industriais de massa, altamente urbanizadas, assim como a emergência e hegemonia do pensamento liberal fizeram com que a democracia representativa se tornasse o modelo democrático dominante, pois permitia resolver problemas de coordenação e regulamentação em países densamente povoados, já que a

---

<sup>16</sup> De acordo com Held (*Idem*, p.1), um “‘Governo pelo Povo’ pode parecer um conceito despido de ambiguidade, mas as aparências enganam.” Para ele, a “história da ideia de democracia é complexa e é marcada por concepções conflitantes”.

complexidade destes problemas não poderia ser resolvida através da democracia direta.<sup>17</sup>

Ao longo do século XIX, o povo, através de eleições periódicas e, cada vez mais abrangentes incorporando estratos e/ou segmentos sociais até então excluídos, passou a se apoderar do processo político, decidindo quem seriam seus representantes nos parlamentos e exigindo-lhes uma postura responsiva, principalmente em relação aos seus interesses de classe, quando então surgiram os partidos e agremiações políticas voltadas para a defesa de grupos de interesse e segmentos da sociedade. Essa engenharia político-institucional levou à constituição de um regime democrático que, sob o ponto de vista procedimental, permitiu a participação política popular por meio de eleições livres e universais, mas restringiu o poder decisório final nas mãos de uma elite política. Assim, se esse modelo de democracia representativa resolvia, em certa medida, o problema da participação política em grande escala, por um lado, mantinha mecanismos de exclusão do processo decisório por outro.

A representação política envolve a delegação do governo a ‘um pequeno grupo de cidadãos eleitos pelo resto’. Um tal sistema, é importante, uma vez que as ideias públicas podem ser ‘refinadas e aumentadas’ quando ‘intermediadas por um corpo escolhido de cidadãos’. O governo representativo supera os excessos da ‘democracia pura’ porque as eleições forçam um esclarecimento das questões públicas; e os poucos eleitos, capazes de suportar o processo político, provavelmente serão competentes e capazes de ‘discernir os verdadeiros interesses de seu país’, ou seja os interesses de todos os cidadãos” (MADISON *apud* HELD, 1987, p.58).

Talvez, Weber (1864-1920) e Schumpeter (1883-1946) tenham sido os pensadores que mais tiveram a capacidade de identificar o pouco espaço para a participação política democrática em sociedades de massa. Como decorrência do processo de racionalização da política e de burocratização das instituições, Weber desenvolveu um modelo de democracia elitista e competitiva. Assim também Schumpeter que achava que muita participação poderia produzir a mobilização do *demos*, com consequências desestabilizadoras para a democracia (*Idem*, p.150).

Todavia, após a Segunda Guerra Mundial (1939-45), a democracia voltou a ser vista como a única forma de governo capaz de produzir bem-estar social, progresso e desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, permitir a participação política. Foi

---

<sup>17</sup> Vale aqui ressaltar que este argumento em torno da democracia representativa como solução para o problema da escala é um argumento disputado por muitos autores. Para Manin (1997), por exemplo, a democracia representativa não é uma invenção institucional necessária só por causa da escala, ela é uma invenção original das sociedades modernas.

quando então os pluralistas passaram a defender um modelo democrático segundo o qual o poder deveria ser “parte inextricável de um ‘infinito processo de barganha’ entre numerosos grupos representando diferentes interesses” (*Idem*, p.172). Entretanto, o problema da participação continuou sem uma solução factível, pois, como criar mecanismos de participação política efetivos e eficazes em sociedades de massa cada vez mais amplas e plurais? Além disso, o jogo político eleitoral continuava favorecendo as elites ligadas aos interesses de mercado que viam na democracia representativa uma forma de governo interessante para a manutenção do *status quo*.

A Crise de 1929, a derrota do nazi-fascismo e a ascensão política dos socialdemocratas, conduziram à constituição do *Welfare State* nos países centrais, assegurando-se menor desigualdade na distribuição dos recursos públicos, como educação, saúde, previdência e renda, fortalecendo assim a sociedade civil. Aliás, este é um conceito que requer atenção.

Trata-se de um conceito bastante antigo cuja (re)emergência se deu na segunda metade do século XX.<sup>18</sup> Ainda que alguns autores tenham tentado conceituá-lo, como Paine (Bobbio, 2000), por exemplo, ao defender um Estado com poder limitado em nome da preservação do que entendemos hoje como sociedade civil, ou Kant (*Idem*), que afirmava se tratar de uma sociedade regulada por uma autoridade que deveria assegurar a liberdade, segurança e paz aos indivíduos, bem como Marx, que acreditava que a sociedade civil resulta das relações econômicas e materiais, foi somente nos anos 1970, a partir dos acontecimentos políticos no Leste Europeu e na América Latina, que emergiu o conceito contemporâneo de sociedade civil, um conceito amorfo que “carrega consigo diversos sentidos, com diferentes conotações políticas” (MAIA, 2011, p.48).

De modo geral, sociedade civil, na perspectiva contemporânea, refere-se ao conjunto de associações, grupos formais e informais e redes na sociedade, que existem fora da família (e das relações íntimas) e do Estado (e instituições a ele ligadas, como o exército, partidos políticos, parlamentos e instituições administrativas burocráticas). Sob essa perspectiva, a sociedade civil abrange o domínio das associações voluntárias, os movimentos sociais e outras formas de comunicação pública, como os media (MAIA, 2011, pp.50-1).

Avritzer (1994) aponta a sociedade civil como uma nova arena societária autônoma que, concomitantemente, questiona a ação do Estado e dos atores vinculados ao mercado, e também reivindica direitos civis, políticos e sociais. Nesta medida, a

---

<sup>18</sup>Do latim *societas civilis*(tradução do *koinonia politike* de Aristóteles, isto é, comunidade pública ético-política de iguais baseada num *éthos* compartilhado (COHEN&ARATO, 1990).

sociedade civil pode influenciar o Estado, conduzindo a processos de inovação institucional, bem como democratização e maior equidade na inter-relação entre atores políticos e sociais. Tal impacto é dependente, entretanto, da força do associativismo e das instituições participativas.

Considerando nosso objeto de pesquisa, no Brasil, especificamente, a ideia de sociedade civil surgiu em contraposição a um Estado ditatorial (1964-85), fortalecendo-se ao longo das jornadas pela redemocratização nos anos 1980. Todavia, a emergência de novos atores políticos a partir de 1990 e de uma nova ordem constitucional acabou por definir seus limites em relação ao Estado e à sociedade política (Costa, 1997). O interesse por esse ‘retorno’ ou ‘redescoberta’ da sociedade civil já vem se dando há pelo menos duas décadas. Para muitos, ela tem sido entendida como propulsora da retomada do caráter cívico e político dos cidadãos, bem como do revigoramento do comunitarismo.

Os anos 80 do século passado marca a expansão do regime democrático aqui e alhures. Muitos destes regimes se inserem na rubrica de democracias eleitorais, enquanto que outros estão cada vez mais sujeitos a crescentes mecanismos de participação política e controle social, como referendos, consultas, plebiscitos, mecanismos de *accountability* vertical e horizontal, bem como obrigados a conviver com uma sociedade civil cada vez mais bem informada e ativa, ainda que se verifique certo grau de apatia e descrença política principalmente entre alguns segmentos da sociedade.

A inclusão de novas vozes aos processos político-decisórios e a constituição de novas arenas de deliberação pública com caráter participativo, como conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos em países como o Brasil, introduz tensões forçando o sistema político e o Estado a responder e conduzindo a novos arranjos institucionais voltados para a busca de mais justiça.

O Brasil, desde os anos 1980, vem paulatinamente tornando seu espaço público mais complexo e denso, não só por conta da grande diversidade étnico-social, mas também pela emergência de novos grupos e segmentos sociais. Esta transformação produziu reflexos perceptíveis no *modus operandis* dos atores sociais, que passaram a buscar novas possibilidades de participação, ampliando as fronteiras do sistema político que então passou a incorporar novas arenas participativas promovendo a interconexão entre governo e sociedade civil. Conforme Faria (2010), estas arenas participativas

foram instituídas mesmo com resistência explícita dos arautos reformistas que buscavam a qualquer custo separar a sociedade civil organizada dos processos de formulação e controle dos chamados ‘projetos modernizantes’ em curso.

Diante do processo acima relatado, podemos dizer que foi através da sociedade civil que se tornou possível a emergência de uma prática que permite aos cidadãos se educaram politicamente passando a considerar como fundamental para o processo democrático e deliberativo atitudes como respeito mútuo e cooperação, contrapondo-se aos ideais políticos do individualismo e da busca do autointeresse. Dessa forma, a sociedade civil no Brasil acabou por tornar-se uma espécie de canal de vocalização daqueles segmentos mais vulneráveis e excluídos dentro da esfera pública, estabelecendo barreiras para a interferência das burocracias de estado na esfera da vida cotidiana, conduzindo a certa revitalização da esfera pública (MAIA, 2011, p.47).

Diferentes formas de participação política vêm, portanto, sendo vivenciadas. Do ativismo político popular pelos direitos civis nos EUA e dos confrontos sociais de 1968, colocando em xeque as elites políticas da democracia representativa, à luta de diversos povos árabes que se insurgiram contra regimes ditatoriais e/ou fundamentalistas que submetiam a sociedade civil ao silêncio e à repressão política. Ativismo que também se verificou no Brasil durante a Campanha pelas ‘Diretas Já’ nos anos 1980 ou pelo *Impeachment* de Collor no início dos anos 1990. Mas, no caso brasileiro, especificamente, a própria Constituição Federal estabeleceu princípios normativos visando ampliar a participação política da sociedade civil, seja por meio do instituto formal dos referendos e consultas populares, seja através dos conselhos de políticas públicas, comitês gestores, conferências temáticas, orçamentos participativos,<sup>19</sup> mecanismos institucionais e formais de controle social, como Ministério Público (MP) e Tribunais de Contas, ou ainda através do papel desempenhado pelos meios de comunicação de massa.

Algumas instituições participativas brasileiras serão nosso foco de análise na próxima seção. Tal análise se justifica na medida em que a elas é atribuído um papel importante na renovação da esfera pública doméstica. Nosso foco privilegiará

---

<sup>19</sup> “Os Conselhos de políticas, estruturas político-institucionais permanentes, criadas a partir de legislações específicas, têm caráter deliberativo acerca de políticas públicas, devendo criar parâmetros para estas políticas e controlar a ação do Estado. Os orçamentos participativos – OPs – são processos de discussão pública sobre o orçamento municipal, em que o gestor compartilha com a sociedade as decisões sobre parte do orçamento público, tendo como base as Leis Orgânicas Municipais” (CUNHA, 2007, p.26).

principalmente os orçamentos participativos e nosso objetivo será o de delimitar o escopo de análise sobre esta instituição participativa que nos interessa enquanto objeto de estudo, isto é, o OP e, especificamente, as novas formas de orçamentação participativa digital e/ou semidigital que vem sendo adotadas por algumas cidades brasileiras.

### **3.1. O modelo participativo de democracia**

Ainda que o tema da participação já estivesse presente nos clássicos, a teoria normativa em torno da democracia participativa moderna se desenvolveu mesmo foi a partir das análises de Pateman e Macpherson nos anos 1970, até às análises mais recentes dos institutos participativos em curso em países recém-democratizados (SANTOS, 2002; AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002 e 2006). Se comparado à democracia liberal representativa, o modelo participativo se distingue porque visa explicitamente “promover uma visão maximalista da democracia, procurando levar a ideia de participação para além do voto eleitoral periódico, buscando encontrar novos espaços, institucionalizados ou não, de participação política”, além é claro de fomentar o controle social e a *accountability* (PEREIRA, 2007, p.426).

Durante muito tempo o escopo das análises em torno destes modelos participativos esteve concentrado nas experiências participacionistas nos países do Norte. O primeiro grande estudo a respeito, levado a cabo por Carole Pateman, buscou colocar frente a frente à ideia de participação política com a velha máxima liberal representativa de que a vida política dos cidadãos deveria ficar restrita à participação nos processos eleitorais tão somente. Ela buscou desconstruir a ideia de que a participação política, assim como era defendida pelos teóricos da democracia clássica, não é viável em sociedades de massa. Para tanto, retomou três aspectos fundamentais do pensamento rousseauiano, quais sejam: o de que a democracia pressupõe um mínimo de igualdade econômica entre os indivíduos; de que a participação política é fundamental como mecanismo de educação cívica e; que a participação política é garantidora da liberdade e do senso de pertencimento comunitário. Segundo a autora, quanto mais os indivíduos participam das arenas decisórias nas esferas política, econômica e do mundo do trabalho, mais se educam na prática do associativismo, mas se atendo a uma forma agregativa de participação, negligenciando a deliberação,

essencial para a construção das preferências coletivas. A nosso ver, excluir do processo político a possibilidade de arenas de discussão e debate, como elemento antecedente da tomada de decisões, acaba reduzindo a qualidade da democracia, ainda que nossos resultados de pesquisa tenham mostrado que a agregação de mais indivíduos aos processos decisórios acaba, de alguma maneira, qualificando e dando mais legitimidade às arenas deliberativas em tela, como veremos adiante.

Macpherson (1978) também não vai muito além desta visão agregativa de participação. Para ele, o modelo participativo combina a intensa disputa político-partidária com uma participação direta dos cidadãos nos processos decisórios. Para tanto, deveriam atuar comunitariamente. Ele também pode ser considerado um agregacionista ainda que tenha levantado o debate sobre questões fundamentais para a democracia, como a necessidade de se dirimirem as desigualdades socioeconômicas como forma de fomentar a participação. Uma sociedade mais igualitária seria necessariamente mais participativa, mas sem suprimirem-se os mecanismos de representação, que o autor considera serem imprescindíveis, principalmente no processo de formulação das políticas públicas mais centrais e estratégicas. De toda forma, ele acredita que, ainda assim, os cidadãos tendem a ser cada vez mais conscientes do seu papel político.

Ambos, Pateman (1972) e Macpherson (1978) salientam a importância da participação política para a democracia e os seus efeitos sob o ponto de vista do engajamento cívico e da educação política, mas sem colocarem a deliberação como algo central para o processo democrático. Além destes, Arnstein (1971) também discutiu intensamente a questão da participação destacando principalmente o poder de *empowerment* promovido pela participação política, ainda mais se ela gera níveis elevados de controle social, por exemplo. Segundo ela, da manipulação e terapia, passando pela informação, consulta e apaziguamento até os níveis mais elevados de participação, como parceria, delegação e, finalmente controle social, os cidadãos têm a oportunidade de intervir nos processos político-decisórios de modo cada vez mais efetivo. Todavia, sua análise acaba convergindo na direção das teses de Macpherson (1978), ou seja, ela defende que somente a redução das desigualdades na distribuição dos recursos de poder (político ou econômico) pode estabelecer arenas decisórias verdadeiramente equilibradas. Logo, em sociedades com grandes desigualdades socioeconômicas, dificilmente a participação política poderia promover a



democratização efetiva dos processos político-decisórios. Portanto, os três autores desconsideram a deliberação.

Um grande expoente do modelo participacionista que rompeu com as análises restritas aos processos decisionísticos e finalmente discutiu o papel da deliberação como elemento fundante da democracia participativa foi Barber (1984). Segundo ele, os indivíduos devem buscar, não só através da participação em processos decisionísticos, mas, sobretudo, da deliberação e do ativismo político, a solução para os conflitos de interesse. Pereira (2008), ao analisar a proposta de democracia participativa de Barber, deixa claro que o autor considera a deliberação um processo essencial para que a participação seja realmente efetiva, principalmente no sentido de que ela leva ao engajamento para com os outros, fazendo com que os indivíduos percebam que o interesse coletivo e o bem comum devem pautar a construção das preferências, fortalecendo assim a ideia de comunidade. “Participar é criar uma comunidade que se autogoverna, e criar uma comunidade que se autogoverna é participar” afirma Barber (*Idem*, p.430).

Portanto, podemos dizer que Benjamin Barber se inclui no grupo dos participacionistas deliberativos já que defende a ampliação das arenas de participação no nível local e considera a deliberação como elemento fundamental para a construção comum das preferências, por meio da escolha coletiva e do julgamento realizados a partir da troca de informações, cooperação e do debate. Este é o grande achado de Barber, isto é, o papel central do debate e da discussão como forma de se solucionar problemas de ordem coletiva e, com isso, criar-se uma democracia forte que se dá por meio de arenas participativas locais.

O primeiro empecilho colocado ao projeto participacionista é o de como programa-lo num contexto institucional representativo. Daí, para alguns, trata-se de suplantando um modelo pelo outro já que ambos seriam excludentes e não seriam capazes de conviver, pois ao caminhar-se na direção de uma democracia participativa, estaria se decidindo pela superação da democracia representativa. Para outros, é possível que ambos os modelos convivam, desde que eliminados alguns obstáculos típicos da democracia representativa, como a baixa legitimidade das decisões políticas.

Outro empecilho colocado ao projeto participacionista, além do contexto institucional e dos constrangimentos socioeconômicos, tem a ver com as possibilidades práticas para ir além da mera participação eleitoral. Neste sentido, poderíamos dizer que

existem terrenos mais ou menos férteis para se fomentar tais práticas e, neste caso, o Brasil tem se mostrado um bom laboratório para a análise das potencialidades destas práticas. Mas, para além destes empecilhos há também o problema da compatibilização da participação política com a deliberação pública.

A nosso ver, está claro que a participação por si só não qualifica os processos deliberativos, pois muitas vezes restringem a participação da sociedade somente aos processos decisórios. E isto se liga à construção de um arcabouço normativo para a participação que, quando institucionalizada, acaba engessando as inúmeras possibilidades criativas de participação através de fóruns deliberativos que poderiam estar permanentemente se ajustando às demandas participativas e a vontade geral.

Fung (2006) e Sampaio (2010) acreditam que a melhor saída para o impasse da implementação da participação está na realização de projetos mais modestos. Sendo assim, é preciso pensar a participação política e seus desdobramentos deliberativos a partir de pequenas arenas de caráter mais local, onde os cidadãos possam efetivamente construir coletivamente suas escolhas, preferências e prioridades a partir não só da participação agregativa nas etapas decisórias do processo político, mas do debate público em arenas livres e abertas, como os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos, por exemplo.

### **3.2. Espaços e instituições participativas no Brasil**

Nos últimos anos, diversos mecanismos e espaços participativos passaram a fazer parte da realidade político-institucional brasileira. Segundo Avritzer (2008, p.44), o Brasil, no transcurso do século XX, passou de baixíssimos níveis de associativismo e de participação política para um dos países com mais experiências participativas.

A primeira destas experiências que passou a chamar a atenção internacional foi o Orçamento Participativo, mas outros mecanismos e espaços participativos também emergiram de uma nova conjuntura político-normativa pós 1988, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, os Planos Diretores Municipais, os Comitês Temáticos e as Conferências Públicas. O que nos permite dizer que o Brasil possui atualmente uma infraestrutura participativa diversificada, tanto na sua forma, como também nos seus desenhos institucionais.

Especificamente na América Latina, a sociedade civil, no embate contra os regimes autoritários, fortaleceu-se a ponto de tornar-se relativamente capaz de estabelecer limites ao poder do Estado, até então monopolizado pelas elites conservadoras. Criou-se, assim, ao longo das duas ou três últimas décadas, um novo formato institucional no âmbito da organização e da mobilização da sociedade civil, bem como da engenharia política.<sup>20</sup> Entre 1977 e 1985 ocorreu, no Brasil, o surgimento de novos padrões de relações sociais e novos atores agora dispostos a limitar e controlar as ações do Estado, resultado do processo de (re)democratização surgido no pós-guerra, mas que chegou por aqui nos anos 1980/1990.<sup>21</sup> Processo que envolveu simultaneamente a descentralização político-administrativa do Estado e o fortalecimento da participação em nível local (SANTOS, 2002, p.56).

Como já dissemos anteriormente, houve uma recuperação do conceito e da prática de sociedade civil, abandonado durante o período de autoritarismo pela ausência de formas participativas de organização e vocalização de demandas, fazendo surgir um novo associativismo no Brasil, quase que exclusivamente reivindicatório (BOSCHI, 1987), focado em direitos de moradia, de participação, de acesso a bens públicos distribuídos localmente ou no reconhecimento das diferenças, entre outras (SANTOS, 2002).

É nessa conjuntura que nascem os movimentos sociais urbanos, construídos sob o prisma das grandes contradições urbanas brasileiras. Ligavam-se à insatisfação da população em relação às decisões dos governos quanto às políticas públicas relacionadas à melhoria das condições de vida da sociedade. Um problema, portanto, de responsividade que só teve uma solução parcial através da institucionalização da participação política na formulação das políticas e na gestão pública. O que significou “tornar a esfera pública permeável às reivindicações dos movimentos sociais urbanos, incorporando-os ao processo decisório”, agregando a participação política popular ao processo de gestão pública (DIAS, 2002, p.73).

---

<sup>20</sup> De acordo com Avritzer (2003), em meados dos anos 1970 começou a surgir no Brasil uma sociedade civil autônoma e democrática, com a crescente multiplicação das associações comunitárias e de suas respectivas relações com o Estado.

<sup>21</sup> O processo político que ocorreu no Brasil entre 1977 e 1985 estava relacionado com a redemocratização, após longos anos de Ditadura Militar. Já a “onda de democratização” que atingiu a Europa Ocidental no período do pós-guerra foi resultante da derrota do nazi-fascismo. Em ambos os casos, o que se percebeu foi também um movimento em direção à descentralização político-administrativa do Estado.

Para Singer (1998), a população mais pobre precisou mobilizar as ‘forças vivas’, buscando abrir espaços para o debate e a negociação, de forma a compartilhar o poder de decisão. Havia, portanto, naquele momento, a necessidade premente de se efetivar, principalmente no âmbito dos municípios, uma democracia participativa. Nesse contexto, era crucial garantir o controle social sobre as políticas públicas, democratizar o acesso aos bens, serviços e equipamentos públicos e ampliar as arenas de debate e discussão em torno dos problemas de ordem coletiva.

Segundo Avritzer e Costa (2004), é preciso aprofundar ainda mais a busca pelo entendimento sobre como se estabeleceram estas relações entre esfera política, Estado e sociedade civil em países recém-democratizados e como isso contribuiu para consolidar a democracia. Parece-nos claro que isso está ligado aos diferentes experimentos participativos que foram introduzidos, permitindo superar, em boa medida, os velhos modelos elitistas de democracia, ou seja, passou-se a reconhecer o papel jogado pela participação política da sociedade civil nos processos deliberativos e decisórios, mesmo que mantidos os mecanismos democráticos de caráter representativo e liberal, permitindo um contínuo processo de educação política de amplos segmentos da sociedade, fazendo emergir a diversidade e a pluralidade no jogo político.

E aqui temos um problema que não é nosso objetivo resolvê-lo através desta pesquisa, mas que achamos necessário pontuá-lo, qual seja: como combinar democracia representativa com participação? Podemos adiantar que nossos achados empíricos mostram que o ponto central está na existência ou não de mecanismos e espaços participativos que realmente promovam a inclusão política dos indivíduos e dos diferentes segmentos sociais.

Na medida em que novas arenas participativas se institucionalizaram e que a pluralidade sociocultural passou a cobrar seu quinhão de participação nos processos políticos, a própria cidadania foi sendo, aos poucos, redimensionada. Os cidadãos redescobriram práticas societárias e buscaram, em certa medida, constituir um movimento inclusivo e participativo que redesenhou, pouco a pouco, a própria noção de soberania popular até então enviesada pelo domínio das elites políticas e econômicas. Como afirma Pereira (2007, p.434), foi um “momento de refundação da democracia”, onde as identidades foram redefinidas por meio da participação política até então inimaginável após anos de regime autoritário. Vale ressaltar que isso não excluiu as possibilidades de cooptação da sociedade civil pelo Estado, nem tampouco excluiu a

negativa à participação política como uma forma de protesto. Além disso, a expansão da participação era obrigada a conviver com a lentidão dos processos político-democráticos.

No caso específico do Brasil, a redemocratização trouxe à tona novos paradigmas democráticos, sendo que na década seguinte esse processo de modernização e de consolidação da democracia obrigou o Estado a se ver frente a frente com modelos até então inéditos de gestão pública, de viés participativo e popular, produzindo, então, um choque com o modelo de gestão “centralizador e impositivo” típico dos Anos de Chumbo.<sup>22</sup> Esse novo modelo foi gestado pela ação de novos e múltiplos atores sociais e políticos que emergiram da resistência ao regime militar.

No Brasil, o processo de luta contra o autoritarismo e de transição para a democracia foi marcado pelas seguintes características: a construção de uma esfera de práticas sociais mais democráticas, em que práticas dominantes e excludentes foram questionadas; a reavaliação de uma tradição cultural ambígua em relação à democracia; e a defesa de um campo de demarcação entre sociedade civil e Estado. Desse modo, novos potenciais culturais de construção democrática emergiram e novas práticas, movimentos e instituições tornaram-se possíveis (AVRITZER, 2002, p.17).

A Constituição de 1988 fomentou a descentralização político-administrativa, dando aos municípios atribuições até então exclusivas das esferas federal e estadual. Mas, claro que este processo de descentralização, por si só, não representou a democratização das relações entre Estado e sociedade civil, sendo ainda restrito a algumas políticas e municípios. Entretanto, muitos destes municípios foram instados a promover transformações qualitativas nos seus métodos de gestão pública introduzindo processos deliberativos cada vez mais ampliados e inclusivos.

Já os movimentos sociais urbanos estiveram a maior parte do tempo envolvidos na luta por uma gestão urbana mais democrática e menos clientelística, forçando a abertura das ‘caixas pretas’ das peças orçamentárias dos municípios brasileiros e pressionando o poder público a tornar transparente a gestão da coisa pública, seja através da Internet, seja através de mecanismos participativos de controle social.

É, portanto, nessa conjuntura de mudanças político-institucionais, que surgiram dois institutos participativos: os conselhos gestores de políticas públicas e os processos de orçamentação participativa. Para Avritzer (2003, p.17), o orçamento participativo foi

---

<sup>22</sup> A historiografia recente do Brasil tem adotado esse termo ‘Anos de Chumbo’ para indicar o período em que vigorou no país a Ditadura Militar (1964-1985).

“a mais inovadora prática de gestão democrática em nível local surgida no Brasil pós-autoritário”, o que também poderíamos dizer, com toda certeza, dos conselhos gestores de políticas públicas. Trata-se de dois experimentos de participação política popular que abrem espaço para a gradual construção da cidadania e para uma possível redução das desigualdades sociais, especialmente porque democratizam o processo de deliberação pública, promovendo a inclusão e a participação.

Uma das características mais marcantes destas duas instituições participativas – conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos – é a pluralidade de sua composição e o seu desenho institucional participativo. Isso se deve ao fato de que há um foco na ampliação da participação daqueles setores e segmentos sociais geralmente esquecidos e marginalizados dos processos de deliberação pública. Como afirma Cunha (2007, p.34), “a inclusão de grupos sociais em situações de vulnerabilidade ou de risco sociais possibilita que eles próprios apresentem à cena pública e ao sistema político demandas e temas pouco ou não tratados anteriormente, ampliando a perspectiva de cidadania.” Se na estrutura dos conselhos estão representados tanto governo como sociedade civil, congregando atores mais voltados para as políticas públicas de cada segmento ou área temática específica, nos OPs, inicialmente, não há autorização para que se estabeleçam representantes, ou seja, os cidadãos participam autonomamente das plenárias onde têm direito a vocalizarem suas demandas livremente e, somente, após uma segunda rodada de plenárias são eleitos os delegados e conselheiros que terão o papel de defender as demandas eleitas e acompanhar o processo de implementação e realização das mesmas. Tanto delegados, como conselheiros do OP possuem mandatos imperativos, isto é, não podem modificar ou mesmo propor novas demandas ao longo do processo. Neste sentido, poderíamos dizer que a participação política popular nos OPs é mais ampliada que nos conselhos gestores de políticas públicas, já que nestes somente os representantes eleitos ou indicados (conselheiros) têm direito a voz e voto.

O mais importante é que tanto os conselhos, como os OPs, são instituições de natureza deliberativa por excelência, onde predomina o debate, as trocas argumentativas e a tomada de decisão. No caso dos conselhos, somente os conselheiros têm direito a voto. Estes representam a sociedade civil organizada e o governo. Todos são formalmente iguais, ou seja, cada conselheiro vale apenas um voto. Considerando que a correlação de forças entre governo e sociedade civil é, geralmente, desfavorável ao

governo que detém os recursos de poder, daí a composição destes conselhos não seguir a lógica da paridade. Como no caso dos conselhos de saúde, por exemplo, onde a representação é tripartite (50% usuários, 25% trabalhadores na área da saúde e 25% representantes do governo). É uma forma de reequilibrar a distribuição dos recursos de poder ao longo do processo de deliberação pública.

Tanto nos conselhos, como também nos OPs, dificilmente as decisões são consensuais. Na maioria absoluta das vezes é necessário que se estabeleçam intensos debates, trocas argumentativas, negociações, arranjos e acordos políticos de modo a se constituir uma maioria capaz de fazer valer uma dada posição ou demanda. Assim, o debate e as trocas argumentativas são pressupostos fundamentais para o êxito do processo deliberativo.

De toda forma, ambos, conselhos e OPs, ao promoverem a participação, inclusão, deliberação e controle social, acabam reduzindo a possibilidade de ações políticas antidemocráticas, ainda que não as elimine totalmente, como poderemos verificar quando da apresentação de nossos resultados de pesquisa que mostram a existência de ações de cunho clientelista ao longo do OP Recife, por exemplo. Mas indicadores deliberativos, como inclusão e participação são muito mais fortes e presentes nestes institutos participativos. Além de outros aspectos que demonstram que o processo deliberativo gera razoável eficiência democrática.

Há que se considerar também o aspecto da aprovação e institucionalização das decisões por parte do poder público através de atos e ações oficiais. O que vale mesmo é a vontade política dos gestores públicos em confirmar as decisões oriundas destas arenas de deliberação, compartilhando então sua prerrogativa de definição das políticas públicas e de execução orçamentária. A não execução ou não implementação destas decisões, gera baixos níveis de efetividade e coloca em xeque a legitimidade destas instituições participativas. Aliás, outro achado empírico que veremos mais adiante.

De toda forma, ressalvadas as devidas diferenças entre os institutos participativos em questão, é possível afirmar que são institutos em construção e em disputa, na medida em que o poder público e a sociedade civil buscam ocupar, cada qual a sua forma, os espaços e os recursos necessários para fazerem valer suas teses, posições, opiniões, interesses, demandas e prioridades. Não estamos aqui advogando a tese de que a participação e a influência da sociedade civil, por si só, necessariamente melhora as práticas democráticas, até porque, por um lado, em muitos casos, a

participação pode ser resultado da cooptação por parte do Estado, por outro lado, não participar de uma experiência participativa governamental é uma forma de protesto, logo, de participação.

### 3.3. Orçamento Participativo: uma inovação democrática?

O orçamento público é um importante instrumento da gestão do Estado. Nas democracias contemporâneas ele visa servir como mecanismo de planejamento das ações dos gestores públicos e como forma de verificação e fiscalização do uso dos recursos públicos. Através dele ficam claras as metas que o poder público pretende alcançar, assim como o volume e a forma de alocação dos recursos que serão utilizados, expressando de maneira formal a origem e o destino dos recursos públicos (LEBAUSPIN, 2001, p.69). Esta é uma definição gerencial do orçamento público.

O processo de orçamentação é usualmente composto por etapas distintas. Primeiramente o Poder Executivo deve formular a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano seguinte, em seguida ocorre a discussão e votação da referida Lei pelo Poder Legislativo. Se aprovada, ela retorna ao Executivo para ser então executada. A partir desse momento, cabe ao Legislativo fiscalizar a execução orçamentária controlando e avaliando as ações do gestor público. Segundo Avritzer (2002), é desnecessário ressaltar o quanto é importante o orçamento para as relações político-administrativas entre o poder público e a sociedade civil.

O orçamento é o instrumento básico do contrato político que subjaz a essas relações, bem como das interações entre os diferentes organismos estatais encarregados de executar tal contrato. Ao definir os fundos públicos, mediante a fixação de impostos ou outros meios, o orçamento transforma-se no mecanismo central de controle público sobre o Estado (*Idem*, p.465).

Já o Orçamento Participativo (OP) é uma instituição participativa que surgiu a partir da ação pública dos movimentos sociais nos anos 1970/80, que buscavam o controle social sobre o orçamento e as políticas públicas (RIBEIRO e GRAZIA, 2003), considerado mundialmente uma das experiências de participação política popular de maior sucesso (Figura 1).<sup>23</sup> Podemos dizer que se trata de uma instituição híbrida<sup>24</sup>, isto

---

<sup>23</sup> *Pressupostos Participatiuis, Presupuestos Participativos, Budget Participatif, Bilancio Partecipativo, Medborgarbudget, Burgerhaushalt, Participatory Budget, Tenant Participation, Guelph Neighbourhood Support Coalition, Community Control*, estas são algumas das diferentes maneiras de se referir ao Orçamento Participativo pelo mundo. Países como Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha,



é, uma “instituição mista formada em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta” (AVRITZER, 2000, p.18). É uma iniciativa que parte de demandas setoriais por bens públicos negociáveis, como postos de saúde, escolas, creches, infraestrutura urbana, redes de água e de esgotos, eletrificação, pavimentação, centros de cultura e lazer entre outros, alcançando uma visão da cidade como um todo, por meio da combinação e formatação institucional de arenas de discussão e negociação envolvendo comunidades, grupos de interesses, segmentos sociais e governo.

**Figura 1: Experiências de OP pelo mundo**



Fonte: <www.op-portugal.org> (DIAS, 2008, p.10)

O OP nasceu na cidade de Porto Alegre (RS) em 1990 e se difundiu pelo Brasil e outros países. Essa difusão do OP pelo Brasil chama a atenção, principalmente se observados os dados quantitativos de inclusão e participação, os variados espectros político-partidários dos gestores que resolveram implementá-lo e as diferentes regiões

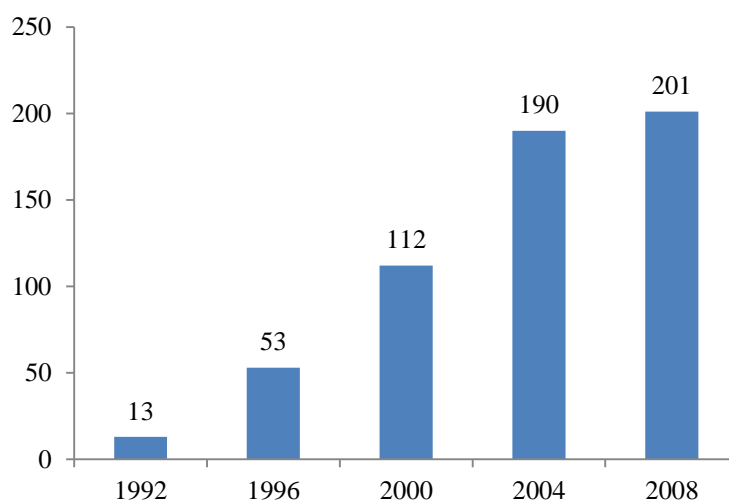
---

Inglaterra, Polónia, Suécia, Bósnia, Albânia, EUA, Canadá, Argentina, México, Peru, Equador, Colômbia, El Salvador, República Dominicana, Etiópia, Uganda, Quênia, Moçambique, Tanzânia, Namíbia, Zâmbia, Malawi, Zimbabwe, Ruanda, Madagascar e África do Sul possuem cidades de grande, médio e pequeno porte adotando este instituto participativo criado no Brasil.

<sup>24</sup> “(...) paralelamente aos instrumentos formais de democracia representativa, estão surgindo novos mecanismos de responsabilização, que enfatizam a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão das políticas públicas, ou seja, a construção de arenas públicas onde as chamadas instituições híbridas podem viabilizar ‘a participação dos cidadãos ou o controle social dos serviços públicos e, mais amplamente, do Estado (...). Elas são dotadas de diferentes graus de formalização, mas nas democracias contemporâneas, especialmente a nível local, elas vêm adquirindo uma importância crescente.’” (ANASTASIA e AZEVEDO, 2000, p.22).

do país onde este instituto participativo já é uma realidade (Gráfico 1). Esta difusão do OP num curto período de pouco mais de 20 anos tem demonstrado que trata-se de um instituto participativo capaz de se adaptar às inúmeras diferenças de caráter político, econômico, cultural e regional presentes no Brasil e no mundo. Um número relativamente grande de experiências de OP aliado a um estudo criterioso deste fenômeno durante os últimos 20 anos tem aberto um vasto campo de pesquisas em torno de seus impactos sobre a realidade político-orçamentária municipal brasileira, em especial.

**Gráfico 1: Evolução do número de experiências de OP no Brasil (1992-2008)**



**Fonte:** Avritzer *et al* (2008, p.2)

Através do OP, os cidadãos acompanham o processo de orçamentação, desde a licitação, passando pela implementação, até a conclusão das obras ou serviços. Eles decidem sobre investimentos e empreendimentos, cobrando do poder público a realização dos mesmos, geralmente em regiões periféricas e carentes ou com o foco em segmentos sociais marginalizados e/ou vulneráveis. É, portanto, um processo de cogestão pública no qual os cidadãos priorizam obras e ações que acreditam serem essenciais para a comunidade em articulação com outros programas da administração já em andamento, possibilitando ao governo planejar suas ações em consonância com os interesses da sociedade civil.

O ciclo do OP é relativamente simples. Primeiramente, ocorrem as plenárias populares regionais e/ou temáticas onde são definidas as listas das prioridades de cada

região e/ou tema. Nestas mesmas plenárias são eleitos os delegados do OP. Estes terão papel crucial no processo deliberativo, pois representarão os interesses coletivos definindo as prioridades que realmente serão incluídas no orçamento. Portanto, trata-se de um processo que mescla a participação direta e a representação política, já que os delegados do OP vão representar a comunidade e os diferentes segmentos sociais ao longo dos processos de discussão, decisão, deliberação, acompanhamento e fiscalização.

Ao poder público cabe definir o percentual de recursos que será distribuído pelas regiões e/ou bairros e pelas temáticas, seguindo critérios como carência de serviços públicos e de infraestrutura, total de população de baixa renda, população total e demandas prioritárias elegidas pelas comunidades.<sup>25</sup> Para o OP funcionar é necessário que haja a regionalização da cidade e a definição do conjunto de temáticas que serão objeto de deliberação. Após ocorrer a definição das listas de prioridades, os delegados poderão, como no caso do OP-BH, verificar *in loco* as demandas e prioridades eleitas, processo conhecido como “Caravanas de Prioridades”. Por fim, ocorre a eleição dos conselheiros do OP que terão a função de acompanhar e fiscalizar todo o processo de implementação e execução orçamentária daquilo que foi decidido nas suas arenas deliberativas, podendo também se constituir comissões de fiscalização e acompanhamento compostas por delegados e membros do conselho do OP, bem como cidadãos. O poder público, ao longo do processo, deve prestar contas da execução orçamentária do ano anterior, bem como capacitar os cidadãos sobre como se dá o processo orçamentário, permitindo que eles entendam a sistemática do orçamento público desde a fase de licitação da obra ou do serviço até sua conclusão final. O que significa que cidadãos comuns passam a ter condições de compreender relatórios e balancetes publicados pelo poder público e cobrar correções de rumos ou qualquer outro desvio daquilo que foi deliberado, ou seja, é um instituto participativo que também tem um caráter político-educativo.

Segundo Avritzer (2003, p.14), é uma forma de “rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” a partir de quatro elementos,

---

<sup>25</sup> O critério de alocação de recursos para o OP-BH baseia-se no Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), donde  $PVR=POPR/E.1/Y$ , sendo POPR a população da região, Y a renda média da região e "E" uma constante igual a 2,7182818) que mede aspectos relativos à oferta de equipamentos e serviços urbanos (FERREIRA, 2004, p.51). Segundo Verônica Campos Salles, então Coordenadora do OP-BH, está se construindo um novo índice que será baseado em três elementos de planejamento urbano, quais sejam: IQVU, Plano Global Específico e definição de Áreas Prioritárias para intervenção do OP. (Entrevista realizada em 14 de maio de 2010).

quais sejam: (i) a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local; (ii) a reintrodução de elementos de participação local (plenárias, por exemplo) e de delegação (conselhos); (iii) autorregulação soberana; e (iv) a possibilidade de inversão de prioridades. Assim, buscam-se superar os limites da participação política, especialmente dos segmentos mais carentes e marginalizados da sociedade civil, limites que são inerentes à democracia representativa brasileira, como a falta de educação política para participar da cogestão ou o forte elitismo e centralismo político-administrativo. Dessa forma rompe-se com práticas tradicionais de gestão pública, inserindo nas arenas deliberativas segmentos sociais antes excluídos. Trata-se, portanto, de uma mudança radical do modelo de gestão do Estado brasileiro, pois se apoia em mecanismos de justiça social e de ética no trato da coisa pública, tidas como pilares fundamentais para a boa governança dos recursos públicos (RIBEIRO e GRAZIA, 2003).

Em uma sociedade complexa e diversa como a brasileira, não é possível limitar a participação política apenas aos canais institucionais de representação, como o processo eleitoral, por exemplo, pois ainda que seja um canal importante de participação, ele não é capaz de responder às quase infinitas demandas da sociedade civil. É necessário que existam formas de democracia direta que facilitem a governança. No caso do OP, estamos falando de uma instituição híbrida que se baseia na “participação ampliada” dos cidadãos, um arranjo institucional que se liga à capacidade de influência das comunidades e/ou grupos na definição das suas prioridades e na formulação de políticas públicas, substituindo o velho corporativismo informal, que só produz benefícios a grupos detentores de recursos e poder, por um desenho institucional que ofereça arenas de deliberação, onde diferentes segmentos sociais possam definir os investimentos, as obras e as políticas públicas a serem implementadas pelo poder público através de regras bem definidas e criadas de forma consensual (AZEVEDO, 1994, p.47).

Portanto, trata-se de uma instituição político-democrática que se desenrola “sob o signo da vontade popular” (DIAS, 2002, p.24), baseando-se na gestão democrática dos negócios públicos por meio da participação direta. Até porque o processo de orçamentação, em geral, é uma verdadeira “caixa preta”, ao qual apenas os agentes públicos e a tecnoburocracia têm acesso, privilegiando clientelisticamente as elites na distribuição dos recursos públicos. Ele também tem um “caráter genérico” e abre uma ampla possibilidade de ser manipulado pelo gestor público, servindo como moeda de

barganha entre Executivo e Legislativo, beneficiando grupos e interesses privados. Esse uso particularista e clientelístico do orçamento público é facilitado pelo monopólio das informações sobre receitas e despesas nas mãos do Poder Executivo, especialmente de um restrito grupo de burocratas de primeiro escalão, como prefeito, secretários e assessores diretos. O mais comum é a ausência quase total de transparência (LESBAUPIN, 2001, p.70) no processo orçamentário. Nesse sentido, o OP, em certa medida, rompe com isso, pois impõe a necessidade de transparência, além de criar uma nova arena deliberativa e participativa, onde Estado e sociedade civil compartilham a gestão pública.

O fenômeno relevante, no caso do Orçamento Participativo, é a capacidade que ele tem de transferir dos mediadores políticos para a população a decisão sobre distribuição de bens materiais através da criação de um conjunto de elementos públicos: assembleias, listas de acesso anterior a bens materiais, critérios de carência. Todos esses elementos, publicamente conhecidos, criam um empecilho ao particularismo e contribuem para o sucesso do Orçamento Participativo (AVRITZER, 2002, p.39).

Fedozzi (1997), quando enfoca esse problema, questiona se o OP representa a continuidade ou ruptura com o modelo patrimonialista. Para ele, os critérios impessoais, objetivos e universais usados pelo OP na alocação dos recursos se opõem ao velho modelo particularista, já que é evidente o sentido utilitário na aplicação do método de alocação de recursos públicos, tornando o orçamento mais realista e racional, isto é, os recursos passam a atender as demandas e reclames da sociedade civil. Aliás, essa racionalização orçamentária produzida pelo OP é um dos grandes obstáculos ao modelo patrimonialista, onde há forte predomínio do caráter personalista nas relações institucionais, onde a distribuição dos benefícios passa por considerações de caráter pessoal e/ou particularista. O OP se opõe ao particularismo, pois se vale de critérios objetivos, validade universal, deliberação face a face, mediação institucional e justiça distributiva.

Pode-se dizer que é uma instituição participativa e popular na qual delegados e conselheiros conhecem e reconhecem, mutuamente, as demandas e prioridades do outro (RIBEIRO e GRAZIA, 2003), onde os cidadãos deliberam e decidem sobre os melhores critérios de gestão dos recursos públicos orientando-se pela lógica da justiça na distribuição dos mesmos. Claro que se trata de uma fórmula de alocação de recursos públicos que gera tensões e conflitos com a velha fórmula patrimonial e burocrática, especialmente em relação à tecnoburocracia estatal, aos vereadores e em relação às

práticas clientelistas. Todavia, no modelo representativo, a burocracia é um ator político protagonista, em detrimento aos cidadãos comuns, até porque a gestão pública se concentra na esfera técnica do planejamento e não na participação popular. Neste sentido, o OP pode ser considerado um instituto participativo que tem tido papel importante como elemento de mudança, na medida em que acaba transferindo o foco da definição das prioridades para arenas de deliberação pública, permitindo à sociedade civil definir parte significativa da agenda pública através da participação.

Todavia, não se trata aqui de confiar excessivamente nos benefícios do OP, nem tampouco de acreditar cegamente que ele permite romper com a lógica clientelística, mas além de ajudar a democratizar a relação entre Estado e sociedade civil, o OP estabelece maior eficácia administrativa por meio da deliberação pública e da participação política, melhorando relativamente o desempenho institucional da gestão pública, tanto sob a ótica quantitativa, pois produz um significativo aumento do número de obras públicas de infraestrutura (FEDOZZI, 1997), como também sob a ótica qualitativa, gerando mais igualdade e justiça na distribuição dos recursos entre as comunidades e os diferentes segmentos sociais por meio de políticas públicas afirmativas. Ele apoia e incentiva a auto-organização da sociedade civil, priorizando demandas e prioridades de comunidades mais carentes indicando uma clara inversão das prioridades em favor dos mais pobres e excluídos. É uma forma eficaz de parcelas da sociedade, antes excluídas do debate político, poderem mais do que participar, mas exigir a responsabilização do poder público, cobrando a prestação de contas, fiscalizando e acompanhando a gestão pública, exigindo transparência e publicização, especialmente quanto às suas demandas mais urgentes, incrementando a responsividade do poder público. Segundo Fátima Félix, Presidente da Associação Comunitária e do Movimento dos Sem Casa do bairro Vista Alegre em Belo Horizonte, o OP

(...) foi histórico, porque significou a participação dos moradores pela primeira vez na tomada de decisões do governo. As conquistas do OP garantiram aos moradores um dos seus maiores direitos: a cidadania (PBH, 2008, p.19).

Segundo Pontual (2001), os mais importantes significados da prática de orçamentação participativa são: (i) o aumento e aprofundamento da democracia; (ii) a formação de uma cidadania ativa; (iii) a constituição de um espaço público não estatal de controle social do Estado, e (iv) a democratização da gestão pública através da cogestão entre agentes do Estado e sociedade civil, revendo e desfazendo-se das velhas

práticas de elaboração orçamentária, ultrapassando vícios oriundos do clientelismo, patrimonialismo e da apropriação privada da coisa pública, indicando um rumo diferente para a gestão pública, qual seja, a construção de uma esfera pública deliberativa, participativa e transparente, onde predominam regras democráticas de debate, decisão e acompanhamento.

Finalmente, podemos dizer que o OP também ataca o problema da exclusão social, fenômeno típico da sociedade brasileira, acentuado por mecanismos históricos de privatização do Estado e com gravíssimas consequências sobre a gestão pública. O processo de orçamentação participativa faz com que os cidadãos, especialmente aqueles mais pobres e excluídos, possam ter uma porta de saída da condição de meros coadjuvantes do processo político e tornarem-se “cidadãos-sujeito”, protagonistas da definição das prioridades e políticas públicas, criando-se uma esfera pública transparente e democrática, onde os agentes do Estado e a sociedade civil organizada, juntos, deliberam e decidem de forma compartilhada. Segundo Avritzer (2003), o processo de orçamentação participativa relaciona de maneira peculiar a ampliação da participação popular e o estabelecimento de critérios de justiça no processo deliberativo.

Como afirma Alegretti (2008), apesar de ser um instituto participativo ainda não majoritário nas democracias contemporâneas, seu desenvolvimento e consolidação tem sinalizado (vejam bem, sinalizado) para a superação de desafios quali-quantitativos da deliberação pública. Bem como o desafio de superar o conflito que envolve a representação e a diversidade. É um caminho difícil que deve ser percorrido, mas não menos necessário. Sua difusão pelo mundo tem se deparado com ambiguidades de toda ordem, como as novas e diferentes culturas políticas<sup>26</sup> que diante de um instituto participativo se veem forçadas a enfrentar suas potencialidades e limites buscando abrir novos espaços de democracia para o debate público. Mas, o mais importante é o leque de oportunidades de participação política que ele abre, do acesso à informação e possibilidade de vocalização das preferências, opiniões, demandas e prioridades até o debate e a discussão pública, da participação nos processos de tomada de decisões até o controle social.

Vale destacar que, ao longo de seus diferentes ciclos e etapas, o OP mescla a discussão e o controle da implementação, pois somente assim pode-se alcançar a

---

<sup>26</sup> O OP é adotado em diferentes culturas, como América Latina, África Meridional, África muçulmana, países anglo-saxões, antigas repúblicas comunistas, países europeus católicos e protestantes.

efetividade necessária ganhando a confiança dos cidadãos que passam a ver nele um instrumento de cogestão participativa. Ao poder público, cabe trabalhar junto aos cidadãos prestando contas de cada passo da realização dos projetos e obras ou da implementação das políticas definidas através do OP, daí a importância fundamental da *accountability*. Na verdade, nossas análises demonstram que nem sempre é assim que ocorre. Muitas vezes o poder público simplesmente deixa de prestar contas, ou não oferece ferramentas e mecanismos para o controle social sobre o processo de implementação. Como veremos adiante, a baixa efetividade do OPD-BH e do OP Recife tem colocado em risco sua própria legitimidade enquanto tal.

Mas, mesmo com todos estes problemas e desafios, acreditamos que o OP tem mostrado ser uma escola de cidadania permitindo aos cidadãos desvendar e compreender o processo de construção de parte do orçamento público. Trata-se de um instituto participativo no qual o Estado precisa permanentemente dar um *feedback* de suas ações, assim como os cidadãos devem gerar os *inputs* de suas demandas e prioridades. É uma arena deliberativa onde se admitem os conflitos buscando-se constituir diferentes formas de diálogo e de aceitação da rebeldia civil. Uma arena que reforça o princípio da inversão das prioridades através de ações afirmativas. Onde a desconstrução deve ser o eixo central da ação política, ou seja, deve-se desconstruir o egoísmo para construir a solidariedade social entre os indivíduos, grupos e segmentos sociais (ALEGRETTI, 2008). O que nem sempre é possível, pois não vivemos numa sociedade de altruístas.

Não obstante, concordamos com uma parte desta visão, até certo ponto, triunfalista do OP como espaço de inclusão e, sobretudo, participação política, mas acreditamos que o OP seja um instituto participativo que alcançou, em algumas cidades como Belo Horizonte e Recife, seus limites como forma de cogestão pública. Prova disso é o fato de que, a partir de meados de 2006/2007, passaram a surgir novos formatos de OP, digitais e/ou semidigitais, sinalizando para a superação do modelo de participação exclusivamente presencial, fazendo com que o acesso e a constituição de arenas para o debate público se submetesse a uma renovação da comunicação e da linguagem política, lançando mão agora de ferramentas comunicativas e interativas digitais, como a Internet, tentando incluir novos segmentos sociais à deliberação pública. Processo que não é tão simples assim, conforme veremos em nossos achados empíricos mais adiante. De toda forma, a comunicação e a linguagem política nestes



novos institutos participativos digitais podem vir a exercer um poder de ‘sedução’ sobre alguns segmentos sociais, especialmente os mais jovens, proporcionando-lhes um aprendizado político na medida em que os acolhe nestas arenas deliberativas *online*.

No caso de Belo Horizonte especificamente, após 16 anos de intensa participação política popular percebe-se um “desgaste” das instituições participativas, como o OP Regional, o OP Habitação e, até mesmo os Conselhos gestores de políticas públicas que, em alguns casos, chegaram a perder seu poder deliberativo nos últimos anos. Não só por conta da mudança na orientação político-ideológica do grupo político-partidário que passou a governar a cidade a partir de 2009, quando a aliança de centro-esquerda PT-PSB-PCdoB foi relativamente ‘implodida’ com a adesão de um partido de centro-direita ao governo municipal (PSDB), mas também pela ascensão de um prefeito pouco identificado com uma agenda política participativa e popular, e pela ausência de criatividade institucional.

Refiro-me não ao desgaste das instâncias de participação e sim ao processo participativo no Brasil de um modo geral. Temos que unificar esforços para renovar e ampliar a participação dos cidadãos nas instâncias participativas, tanto do ponto de vista quantitativo, mas, sobretudo, qualitativamente. Participar requer disponibilidade pessoal e muitos não estão dispostos a dedicar parte de seu tempo para discussões coletivas. Temos de incluir a juventude nestes processos, a classe média, os empresários e outros segmentos. É neste sentido que me refiro ao desgaste. Em Belo Horizonte, temos diversos Conselhos atuantes e várias instâncias de participação como o OP, a Comissão de Transporte e Trânsito, os colegiados escolares entre outros. O que percebemos é que vários cidadãos se dedicam a mais de um conselho e mais de um movimento popular. É comum uma liderança participar do Conselho de Saúde e do OP, por exemplo (CAMPOS SALES, 2010).<sup>27</sup>

Diante da incapacidade do OP, nas suas diferentes formas (regional, temático ou habitação), tanto em BH, como também em Recife, de incluir e ampliar a participação política principalmente junto aos segmentos sociais de classe média, empresários e juventude, os setores responsáveis pela operacionalização do OP passaram a vislumbrar nas NTICs a possibilidade de se abrir uma nova arena participativa supostamente capaz então de trazer para o processo deliberativo estes segmentos considerados apáticos. É nesta conjuntura de esgotamento do velho modelo de orçamentação participativa que nasce o OP Digital de BH (2006) e é introduzida a etapa digital no OP Recife (2007). Institutos participativos digitais e semidigitais que serão nossos objetos de análise mais a frente.

---

<sup>27</sup> Verônica Campos Sales, Gerente do OP-BH. Entrevista realizada em 08 de junho de 2010.

### 3.4. A participação na deliberação política *online*

Ainda que já tenhamos discutido o impacto das NTICs sobre o processo político democrático de modo mais generalizado, achamos necessário fazer uma revisão sucinta dos estudos em torno da participação e da deliberação política *online*, buscando identificar e compreender os requisitos necessários para se aprofundar a democracia participativa e deliberativa a partir do uso das NTICs. Neste sentido, buscamos primeiramente definir o que estamos chamando de participação *online*, participação eletrônica ou *e-participation*, em seguida buscaremos deixar claro o papel ou função das NTICs, especialmente a Internet, sobre os processos políticos, sejam eles deliberativos ou tão somente decisionísticos. Também pretendemos compreender os fatores motivadores para a participação *online* e, por fim, identificar os diferentes tipos de arenas participativas e deliberativas constituídas nestes espaços virtuais *online* da Internet, sejam eles espaços formais ou informais. De modo que, ao cabo, possamos verificar em que medida o OP atende aos requisitos da *e-democracy*.

Segundo Gomes (2011), não só a participação política tem sido alvo dos debates em torno da democracia, mas a participação política da sociedade civil através da Internet e o engajamento cívico que se tem percebido por meio das NTICs, isto é, a participação e a deliberação política mediada pelas tecnologias digitais de comunicação tem chamado a atenção de estudiosos principalmente no sentido de se aferir se e em que medida a Internet e toda sua vasta gama de ferramentas interativas e comunicacionais *online* ajudam as instituições participativas a tornarem-se mais inclusivas reduzindo o déficit democrático que hoje atinge as democracias representativas e liberais. Para Miola (2011) o debate em torno do uso da *Web* com objetivos de caráter político-deliberativo, assim como o papel jogado pela Internet nas sociedades democráticas, já passou de mera especulação em torno do impacto que as NTICs podem realmente promover e tem focado agora nos diferentes usos que os atores políticos têm feito delas para promoverem seus interesses, opiniões e posições.

Nesse sentido, a Internet tem sido vista, até certo ponto, como uma possibilidade de se reduzir a apatia política que toma conta de algumas sociedades democráticas contemporâneas, principalmente porque permite a constituição de redes sociais baseadas em laços de confiança e reciprocidade. O que, acredita-se, pode acabar promovendo a renovação da esfera pública de modo que os indivíduos vejam nela uma arena de

participação política e de deliberação pública. Realmente, estas novas ferramentas comunicativas e interativas digitais facilitam não só a constituição de redes sociais, mas a extensão destas redes sobre segmentos desinteressados pelo mundo da política. O que pode ser entendido como uma forma de se fazer ressurgir o interesse pelo debate político em torno de uma série de questões de ordem coletiva, fomentando assim a participação e o engajamento.

Como afirma Sampaio (2010, p.19), “as primeiras aproximações entre Internet, participação e as interações *online* no campo da comunicação usam a perspectiva de capital social, buscando apreender geralmente as redes sociais e os diversos laços criados entre os internautas.” Trata-se, portanto, de uma ferramenta comunicativa digital que pode vir a permitir que os obstáculos à participação política e o engajamento civil sejam removidos. Se os indivíduos são impedidos de participar porque a eles não estão disponíveis os recursos e oportunidades necessárias para tal (PATEMAN, 1992), com o advento da Internet as possibilidades de participação se potencializaram.

Ainda que a maioria dos estudos sobre a participação política *online* caminhe na direção de uma visão mais cética em torno da capacidade de as NTICs, especialmente a Internet, vir a realmente potencializar a participação política e também qualificar os processos de deliberação pública, muitos deliberacionistas mostraram-se entusiasmados com o poder democratizante da Internet, seja por se tratar de uma tecnologia capaz de superar os obstáculos espaciais e temporais entre os indivíduos, seja porque também pode vir a permitir a superação de obstáculos de ordem econômica e social, abrindo assim um canal comunicativo novo onde as arenas de debate e discussão seriam marcadas pela igualdade discursiva, como os *chats* e os diferentes tipos de fóruns *online* que se espalham hoje pela *web*.<sup>28</sup> Segundo Dryzek, uma parte significativa destes deliberacionistas passou a defender

(...) a hipótese de que a *web* pode não apenas fortalecer a democracia sob o ponto de vista da transparência e a *accountability*, valores democráticos essencialmente liberais, como também ampliar a participação política dos cidadãos, com vistas (a) ao questionamento de posições e argumentos que têm como finalidade a formação

---

<sup>28</sup> Existem inúmeros fóruns de participação política *online* hoje em curso. No Brasil, podemos citar os projetos de Democracia Eletrônica da Câmara dos Deputados, assim como os projetos Transparência Brasil (<<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>) e o Contas Abertas (<<http://www.contasabertas.org/>>). Isso sem falarmos no projeto de Orçamento Participativo Digital em curso desde 2006 na cidade de Belo Horizonte e o de Orçamento Participativo semidigital na cidade do Recife desde 2007, experiências que trataremos especificamente mais a frente. Além de outros projetos espalhados pelo mundo, como o projeto de cidade digital em *Hoogeveen* (<<http://portaal.hoogeveen.nl/>>) na Holanda e o *Minnesota e-democracy* (<[www.forums.e-democracy.org/](http://www.forums.e-democracy.org/)>) nos EUA.

da vontade e da opinião pública a respeito de temas de ampla concernência; e (b) à geração de canais de influência da sociedade sobre as decisões do estado, possibilitando o que se denomina fluxo de poder *bottom-up* (*apud* MIOLA, 2011, p.148).

Claro que não podemos nos deixar levar por essa nova realidade marcada pelas NTICs e pela Internet como se isso fosse uma panaceia geral que resolveria todos os problemas da democracia. Se por um lado, a participação política, como afirma Gomes (2011), através das ferramentas comunicacionais e interativas digitais disponibilizadas por um conjunto enorme de novas tecnologias tem um caráter instrumental, por outro lado, esta mesma participação política *online* é fundamental para que se renove a esfera pública oxigenando a democracia de modo que a participação se transforme numa possibilidade real de educação política e engajamento cívico. Portanto, não se trata apenas de substituir uma forma de comunicação e informação por outra. A comunicação política *online* ou a busca digital por informações políticas exige que os indivíduos estejam incluídos sob o ponto de vista tecnológico, que eles tenham algumas *expertises* que eram antes desnecessárias e que tenham à sua disposição as ferramentas para tal.

O mais importante é perceber que o uso da Internet como forma de potencializar a participação política não criou uma esfera pública completamente nova e distinta daquela que já existia anteriormente, pois a participação política em arenas presenciais onde predominam os debates e a interação face a face continua sendo essencial para qualificar os processos de deliberação pública, assim como o engajamento cívico dos cidadãos.

No quadro dessas inquietações, destaca-se particularmente a preocupação com o teor democrático ou deliberativo dos empregos que se fazem dos meios *online* de produção da esfera pública, o que é uma orientação típica daquele endereço de pesquisa que considera as comunicações via tecnologias digitais à luz de preocupações com a esfera pública e com a democracia deliberativa (*Idem*, 2011, p.22).

Mas, por que estamos tão preocupados com o papel jogado pela participação política *online* nos processos de deliberação pública e de fortalecimento da democracia? Para muitos, a resposta a esta questão passa pela análise da teoria democrática e de seus diferentes modelos, mas o fato é que o modelo democrático representativo e liberal é incapaz, por si só, de potencializar a participação. Além disso, trata-se de um modelo no qual as decisões políticas são monopolizadas por uma elite composta por representantes eleitos, ficando os cidadãos restritos a participação apenas nos processos eleitorais.

Portanto, em que pese a importância da democracia representativa para a garantia dos direitos individuais e para a institucionalização do estado democrático de direito, achamos que ela gera um progressivo afastamento dos representantes eleitos dos interesses e da vontade coletiva oriundos da esfera pública. Este talvez seja o problema central deste modelo democrático que acaba por levar a um descrédito dos cidadãos em relação aos seus representantes e a uma apatia política que domina parte significativa da sociedade civil. Isso tudo somado só faz encolher a participação política dilapidando a ideia de soberania popular tão cara à democracia.

Mas, não se trata, voltamos a afirmar mais uma vez, de substituir a democracia representativa por uma democracia direta. Não estamos aqui querendo subtrair o papel da representação política, mas pensar formas que garantam que o poder político seja realmente oriundo de um processo participativo de deliberação pública. Logo, não defendemos nem a participação total dos indivíduos em todos os processos político-deliberativos, algo simplesmente impossível em sociedades de massa, tampouco aceitamos passivamente os desvios do modelo democrático representativo que acaba por restringir aos representantes eleitos o poder decisório em torno de questões de ordem coletiva. Entendemos sim que a democracia deva ser “um sistema que cuida do que é comum ao coletivo.” Logo, “a participação não é um valor democrático por ser um valor em si mesmo, mas apenas na medida em que pode produzir algum benefício para a comunidade política” (GOMES, 2011, pp. 24-5).

É nesse contexto de crise do modelo representativo que se insere a participação política *online*, todavia, reconhecendo que as NTICs, dentre elas a Internet e suas múltiplas ferramentas comunicativas e interativas, ainda não se mostraram capazes de promover a substituição da democracia representativa por uma democracia direta e digital. O que, na verdade, duvidamos possa vir efetivamente acontecer.

A partir destes posicionamentos acima, levantamos mais dois questionamentos, quais sejam: A participação política *online* poderá vir a alterar os parâmetros e o desenho institucional da democracia que aí está? O uso de toda sorte de ferramentas tecnológicas digitais poderá contribuir para alterar os padrões de sociabilidade e de exercício da política em favor do bem comum e da solução dos problemas de ordem coletiva que afligem a sociedade?

Para alguns autores, como Marques (2008), a Internet irá impactar muito pouco a democracia, pois ela acabará por trilhar o mesmo caminho dos *old media*, restringindo

a participação política mais efetiva dos indivíduos. Isso porque será capturada pelos velhos atores políticos, como partidos e governos, por exemplo, mantendo-se assim velhas práticas e rotinas do processo político. Mas, para que isso não ocorra, alguns pressupostos democráticos precisam ser cumpridos, como a ampliação da liberdade de manifestação das opiniões e da participação política, o fortalecimento dos mecanismos de controle social e *accountability*, a elevação do grau de transparência pública através da *web*, a adoção de formas de deliberação pública *online*, o respeito incondicional ao pluralismo e, a garantia do direito de vocalização de opiniões, interesses e posições por parte das minorias e dos segmentos sociais geralmente excluídos e marginalizados. Isso tudo sem solapar ou usurpar a democracia representativa, mas pelo contrário, fortalecendo-a por meio da potencialização da participação política *online* (GOMES, 2011).

O autor ainda ressalta que as experiências de inovação democrática que lançam mão das NTICs só terão algum tipo de relevância se cumprirem um conjunto de requisitos. Segundo ele, primeiramente devem buscar fortalecer a cidadania principalmente no que se refere à produção de decisões de cunho político estabelecendo-se uma clara concorrência com outros atores que tradicionalmente detém esse poder decisório em suas mãos, como Estado, partidos e outras agências de caráter político. Para tanto, é necessário que se estabeleçam, através destas NTICs, níveis mais elevados de transparência pública e de responsabilização destes atores político-estatais. Assim como também é preciso que a participação dos cidadãos nos processos de deliberação pública produza resultados efetivos sobre a implementação das políticas públicas e das ações governamentais.

Outro requisito necessário é o da garantia de acesso àqueles segmentos sociais mais vulneráveis e excluídos, assim como às minorias políticas, sem os quais seria impossível pensar-se numa verdadeira “sociedade de direitos”. Por fim, o último requisito é o da promoção da diversidade. Arenas deliberativas devem ser marcadas pela presença de uma pluralidade de atores oriundos não só das instâncias tradicionais de poder político e das agências estatais, mas também dos diferentes segmentos e setores da sociedade civil (*Idem*, p.30).

Mas, o que realmente leva os cidadãos a se incluírem nestas experiências de participação política *online*? E, por que motivos os indivíduos buscarão agir politicamente através de ferramentas de interação e comunicação digitais se não agiam

antes disso? De certo, eles o fazem porque passaram a vislumbrar alguma possibilidade de efetividade de suas ações. Então procuram se inserir ativamente com o objetivo de verem suas opiniões, interesses e posições contempladas nos processos deliberativos. Para Gomes (2003), a democracia digital abre a perspectiva de que através de instituições participativas *online* os indivíduos tenham uma chance de mais do que participar sob o ponto de vista consultivo, mas de converter suas posições e interesses em ações e políticas efetivas.

Se a participação política *online* poderá vir a ampliar e potencializar a cidadania, empoderando a sociedade civil numa esfera pública dominada por elites políticas e econômicas, e também por grandes grupos de mídia, é algo que ainda não podemos afirmar. Mas, certamente, através dela, os processos de deliberação pública e a própria organização político-institucional poderão ser obrigados a se submeter a disputas em torno das decisões a respeito de questões que eram geralmente definidas dentro de gabinetes e sem a participação ativa da esfera civil. Nesta disputa por supremacia na definição da agenda pública poderão estar presentes diferentes atores políticos e sociais, muitos deles antes excluídos do processo, que passarão a concorrer pela definição da agenda pública.

Além de buscarmos identificar quem são os atores que participam destes fóruns deliberativos *online*, sejam eles coletivos organizados ou indivíduos isolados, achamos ser necessário também investigar suas motivações. Pois, ali podem estar presentes cidadãos comuns sem qualquer vínculo político (institucional ou partidário), como também legítimos representantes de instituições, associações e outros coletivos. Dentro do jogo político democrático que se dá nestas arenas pode-se estar defendendo interesses de um dado setor ou segmento social, ou mesmo de uma comunidade regional. E todos, independentemente de suas vinculações políticas e institucionais, ou até mesmo da ausência de vinculação, desde que respeitada a regra do jogo, possuem legitimidade para participar do processo deliberativo argumentando, discutindo, debatendo e, ao final, decidindo, de modo que o resultado deverá se refletir efetivamente na agenda pública. Rompendo, portanto, com o modelo representativo de arenas deliberativas onde somente uma elite monopolizava o processo argumentativo e decisório, sem participação ampliada da sociedade civil, não contribuindo em nada para o fortalecimento da cidadania.

No universo digital, quaisquer iniciativas voltadas para descolonizar o espaço da cidadania representarão um lance de democracia digital, à medida que contribuem para recompor padrões adequados de soberania popular. Assim como qualquer iniciativa dedicada a garantir canais de expressões de minorias representa um passo de democracia digital, enquanto serve para, em longo ou curto tempo, empatar as forças envolvidas na disputa pela produção da decisão política. Em ambas as situações, sempre está envolvido o propósito mais tradicional e democraticamente sustentado da ideia de participação civil [a materialização da soberania popular] (GOMES, 2011, p.35).

Nesse sentido, entendemos que a participação política *online* poderá vir a permitir a ampliação dos espaços de disputa em torno das decisões sobre as políticas públicas e as ações governamentais potencializando, quem sabe, a democracia. Todavia, como fazer com que essa participação seja realmente ampliada atingindo todos ou quase todos os cidadãos, qualificando os processos deliberativos? Essa ainda é uma questão que não foi devidamente respondida pela teoria democrática e talvez demore um pouco para que seja. É inegável que a participação é fundamental para a democracia, mas uma participação meramente agregativa, ainda que ampliada e massiva, não será suficiente para requalificar os processos de deliberação pública, nem tampouco de fortalecer a cidadania política. Qualquer experimento democrático participativo, seja ele presencial ou digital, deve pressupor uma ação político-social contundente, seja através da busca por informações, pelo debate e discussão das grandes questões de ordem pública, seja decidindo através do voto, acompanhando e fiscalizando a implementação do que foi decidido, seja exigindo a devida *accountability* por parte do poder público.

Sampaio (2010) acredita que o problema maior está no fato de que as motivações para a participação política *online* diferem da participação política *off-line*. Para ele, a participação *online* depende muito mais de uma *expertise* tecnológica do que do engajamento cívico propriamente dito. Apoiando-se em outros autores, ele afirma que o tempo dedicado à navegação na Internet impacta diretamente nos níveis de participação política *online*. Portanto, os indivíduos ao serem estimulados à participação digital, seja por meio de uma petição *online* ou de um fórum de debate, sentem-se muito mais propensos a participar do que aqueles que não foram estimulados. “Apesar daqueles mais ativos politicamente serem realmente os que mais participam politicamente, o interesse político é o principal fator para a participação *online*, e não o ativismo político prévio” (*Idem*, p.76). Ou seja, o ativismo pressupõe interesse, mas não o contrário. Logo, indivíduos ativos que não tiverem interesse em participar de arenas



políticas *online* ou que não foram estimulados para tal, não o farão, restringindo sua ação política às arenas *off-line* tão somente.

Mesmo que os indivíduos busquem se informar a respeito de questões políticas, se orientando para posteriormente participar de processos políticos meramente decisionísticos, verifica-se um nível de participação ainda pouco qualificado sob o ponto de vista deliberativo, pois não se constituíram arenas prévias de debate. Já quando os indivíduos agem politicamente via Internet, não só se informando, mas debatendo coletivamente através de *chats*, *blogs* ou redes sociais, apresentando justificações, promovendo trocas argumentativas, postando comentários, críticas ou demandas, aí sim acreditamos se tratar de uma participação mais qualificada sob o ponto de vista da deliberação pública. Portanto, quando falamos em participação política *online* entendemos que esta deveria ir além da simples agregação numérica de indivíduos em processos de *e-voting*, mas sim promover o efetivo empoderamento da sociedade civil por meio do estabelecimento de arenas de discussão e debate político, sejam elas exclusivamente *online* ou uma mescla com arenas *off-line*, sempre marcadas pela concorrência entre múltiplos atores.

Claro que a busca por informação política por parte dos indivíduos também é fundamental para torna-los aptos e qualificados a participar, mas isso ainda é pouco, pois

(...) uma democracia saudável não é necessariamente aquela em que pessoas participem massivamente, empregando uma multiplicidade de meios, mas aquela em que todos os concernidos pelas decisões que afetam a comunidade política possam se tornar participantes, se e quando quiserem, e, ainda, no que queiram. Em suma, nem basta nem é necessário haver participação de massa, não basta haver meios e oportunidades de participação; é preciso que tudo isso seja moderado pela posse da informação necessária a uma participação qualificada, relevante e efetiva e, *last but not least*, pela liberdade de participar (GOMES, 2011, pp.37-8).

A participação política *online* pode se dar em diferentes níveis: de uma participação agregativa e decisionística tão somente e, portanto, menos qualificada, a uma participação deliberativa com fins decisionísticos. De toda forma, esta participação deverá se basear em um conjunto de ferramentas digitais, mas mais do que isto, estas ferramentas precisam possuir uma interface de fácil leitura e entendimento por parte dos indivíduos comuns desprovidos da *expertise* tecnológica. O poder público, por sua vez, precisa estar disposto a compartilhar o poder decisório e deliberativo com a sociedade, além de disponibilizar os meios e oportunidades para tal. Já os indivíduos, devem estar

suficientemente motivados para participar e também devem ter acesso aos recursos tecnológicos necessários, bem como um mínimo de *expertise*.

(...) não basta pedir mais ferramentas de participação se elas não são efetivadas; não adianta efetivá-las se elas não têm um *design* que não estimula a participação e não adianta termos ferramentas perfeitas e disposição dos agentes políticos se os próprios cidadãos não desejam participar (SAMPAIO, 2010, P.77).

Para Gomes (2011), vivemos hoje uma realidade política bem distinta da que se verificou na década de 1960 quando havia índices elevados de ativismo, engajamento e participação política, isto é, a sociedade não está tão disposta a participar e se engajar em torno da construção de uma agenda pública que contemple questões e problemas de ordem coletiva. Os indivíduos são mais individualistas e focados nos seus próprios problemas, por isso, quaisquer projetos de constituição de arenas participativas, mesmo que sejam arenas menos custosas, devem ser desenhadas para os indivíduos deste tempo, ou seja, indivíduos, em geral, pouco engajados sob o ponto de vista cívico e político, pouco preocupados com questões de ordem coletiva, muitas vezes alienados e desinteressados, focados em seu próprio interesse privado. É o que o autor (*Idem*, p.39) chama de indivíduo viciado em TV “republicanamente imprestável e democraticamente irrelevante.” Daí a necessidade de apostar ainda mais fortemente nas arenas participativas *online*, principalmente porque elas poderão conciliar a cultura tecnológica com este indivíduo do novo milênio. Mesmo os indivíduos que têm elevada *expertise* tecnológica e que recorrem constantemente às NTICs, mantendo-se conectados e em rede, podem ser alienados e desinteressados sob o ponto de vista político. Ainda que sejam consumidores de informação política e que estejam permanentemente atentos às novas experiências de controle social e de transparência, podem buscar outros tipos de informação e experiências no ambiente da *web*, por exemplo.

Na verdade, ‘na Internet’ há muito ou pouca vida política, a depender dos métodos de aferição adotados. Quando se fazem *surveys* de participação, isto é, sai-se por aí perguntando às pessoas se elas buscam informação política na Internet, se falam de política em seus *tweets*, se veem vídeos relacionados à política no *Youtube* etc., como faz, por exemplo, o *Pew Center*, sempre aparece uma intensa (e crescente) vida política online. Mas, quando se mede a participação num fórum de democracia eletrônica, num orçamento digital, na emissão de petições etc., se registram índices de participação demograficamente insignificantes no confronto com o volume da população, salvo raras exceções. Isso quer dizer que apenas uma parte menor da ação ou da participação política se dá mediante iniciativas digitais, embora estas sejam as formas mais densas e fecundas de *empowerment* civil, já que para tanto foram projetadas (*Idem*, 2010, p.40).

De toda forma, entendemos que é imprescindível a deliberação pública quando se pensa em participação política *online* qualificada. Para tanto, é necessário que as NTICs realmente sirvam de base para a constituição de arenas deliberativas que busquem dirimir os problemas da democracia potencializando a participação política em torno do debate público e tornando mais permeável a esfera política às prioridades apresentadas pela sociedade civil (MIOLA, 2011).

Um dos mais destacados estudiosos do tema, Lincoln Dahlberg, defende a tese de que arenas de participação política *online* só serão qualificadas se buscarem promover a deliberação pública através da troca de razões com alguma validade moral; se os indivíduos que participam forem reflexivos e acatarem os argumentos e contra-argumentos; se houver reciprocidade dialógica e respeito mútuo; se as informações nas quais se baseiam os argumentos forem claras e sem conteúdo subjetivo ou subliminar; se buscarem promover a inclusão e a igualdade discursiva; e, finalmente, se forem arenas livres e soberanas em relação ao Estado e ao mercado (2001, pp.150-1).

Sob esse prisma, identificamos dois tipos de arenas participativas *online*, quais sejam: arenas informais, que podem estar focadas no engajamento cívico dos indivíduos, mas organizadas sem a intervenção do Estado, como *sites* e *blogs* organizados por setores organizados da sociedade civil; e arenas formais, que são organizadas e constituídas pelo poder público que disponibiliza recursos técnicos e humanos para que funcionem, tendo a participação não só de atores sociais e políticos, mas também a participação de agentes públicos ao longo do processo, como os *mails*, *chats* ou *quick reply* dos OP digitais.

Estas arenas formais de participação política *online* que estamos aqui enfocando devem permitir o acesso irrestrito dos indivíduos a um conjunto de informações que possam ser usadas por eles para construir suas respectivas opiniões e argumentos. Informações não só de caráter substantivo, ou seja, que tratem dos problemas e questões objeto de discussão, mas também informações de caráter técnico e normativo sobre o funcionamento destas arenas e como os indivíduos devem proceder para participar efetivamente dos processos deliberativos e decisionísticos. Também precisam possuir elementos motivadores que exercerão o poder de atração sobre os indivíduos. Para isso, estes elementos devem ser capazes de mostrar que a participação política *online* não é em vão, mas produz resultados factíveis e reais, na medida em que as demandas apresentadas acabarão sendo incorporadas à agenda pública. Logo, o engajamento dos

indivíduos depende fundamentalmente da percepção da efetividade de sua participação.<sup>29</sup> Na medida em que a sociedade civil passa a ter canais de comunicação direta com o poder público, podendo não só apresentar suas demandas, mas também cobrar a solução de problemas de ordem coletiva, este passará a ser mais responsivo e *accountable*, pois sabe que a sociedade estará vigilante, avaliando suas ações.

Todavia, não basta que estas arenas ofereçam fontes informativas e que sejam capazes de promover a motivação dos indivíduos para participar, elas devem possuir um arcabouço instrumental de ferramentas intercomunicativas e interativas, de modo a garantir a existência de trocas argumentativas, além de possibilitarem a vocalização irrestrita de questões coletivas de toda ordem por parte dos seus participantes, seja através do simples proferimento ou vocalização de uma demanda ou problema, seja através do discurso mais elaborado, expondo metodicamente certo tema ou assunto e apresentando razões minimamente justificáveis e racionais. Para tanto, seu formato não pode ser muito complexo sob o ponto de vista de sua interface digital, devendo ser uma plataforma tecnológica autoexplicativa. Dessa forma, os indivíduos poderão facilmente encontrar as informações necessárias sobre o funcionamento deliberativo destas arenas, como temas e questões em pauta, forma de postagem de comentários e opiniões, *links* de acesso para participação nos fóruns de debate e *chats*, mecanismos de filtragem e moderação das postagens, e ferramentas de *e-voting*.

Portanto, se estamos considerando a participação um pressuposto fundamental sem o qual não é possível pensar-se em deliberação pública, seja *off-line* ou *online*, a inclusividade então acaba por ocupar lugar de destaque na busca pela qualidade deliberativa.

Processos deliberativos devem incluir todos os sujeitos potencialmente afetados por uma decisão, além de libertar os argumentos de formas de coerção internas e externas. A efetiva inclusividade requer que o maior número possível de perspectivas sejam consideradas e que elas sejam consideradas com base nas razões que expressam (MENDONÇA e PEREIRA, 2011, p.8).

Nesse sentido, identificar os participantes destas arenas *online* e como participam é essencial para aferir o grau de inclusividade, principalmente se são ou não arenas capazes de incluir segmentos sociais menos participativos. Sendo que a legitimidade das decisões tomadas nestas arenas de *e-deliberation* é diretamente proporcional à

---

<sup>29</sup> Um dos achados de nossa pesquisa está justamente aí, ou seja, a baixa efetividade promovida pelos institutos participativos enfocados (OPD-BH e OPR) produz reflexos no nível de participação política, como veremos mais adiante.

capacidade de inclusividade que geram. Wales *et al* (2010), afirma que a inclusividade pode ser aferida através das dimensões da vocalização e da decisão, ou seja, se os indivíduos apenas decidem sem vocalizar suas opiniões então temos uma arena de deliberação menos inclusiva e qualificada que aquela onde os indivíduos não apenas decidem, mas participam do processo deliberativo debatendo e discutindo as questões em jogo de modo a construírem coletivamente uma decisão legítima para tal, mas para isso, é preciso que haja o engajamento cívico dos indivíduos ao processo.

### 3.5. O Orçamento Participativo Digital

Diferentes institutos de participação política digital (*e-participation*) têm sido adotados em várias cidades do mundo, como Orçamento Participativo Digital (OPD) e, em alguns casos, semidigital. São institutos participativos que resultam do uso das NTICs nos processos de deliberação pública. O que nos leva a crer que se trata de uma inovação democrática inserida nas tendências contemporâneas de gestão participativa, *e-democracy* e deliberação pública *online*. No Brasil, especificamente, alguns municípios já adotaram ou adotam este instituto participativo, dentre eles Ipatinga, Belo Horizonte, Recife, Vitória, Contagem entre outros.<sup>30</sup> Especialmente dois destes municípios implementaram tais institutos participativos, quais sejam: Belo Horizonte (BH) e Recife,<sup>31</sup> gerando diferentes impactos sobre as formas tradicionais de participação e inclusão política, bem como sobre a deliberação pública.

Nossa análise focará dois casos distintos de orçamentação participativa digital e semidigital: o OPD-BH e o OP de Recife.<sup>32</sup> Nossa escolha recaiu sobre estas duas cidades por apresentarem características importantes que justificam sua seleção. São capitais de duas regiões importantes do país (Sudeste e Nordeste), ambas são governadas por forças político-partidárias de centro-esquerda já há muitos anos e

---

<sup>30</sup> Optamos por trabalhar com estas cidades como referência, apesar de sabermos que existem outras que já adotam ou adotaram, em algum momento, ferramentas digitais para definição de prioridades orçamentárias, como Porto Alegre (RS) e Barbacena (MG), por exemplo. Segundo Santos (2008), em Porto Alegre, o uso da Internet é muito parecido com Vitória. Já em Barbacena, a Prefeitura criou em 2011 um Programa chamado “Participe do Orçamento” onde todas as obras e ações previstas na Lei Orçamentária foram submetidas à votação digital, todavia, a participação da população foi insignificante, o que levou o poder público a desconsiderar os resultados e abandonar o projeto.

<sup>31</sup> Recife introduziu uma etapa digital no seu OP Regional, portanto, podemos dizer que se trata de um caso de OP semidigital, que mescla a participação presencial nas plenárias regionais e temáticas com a participação digital através de urnas eletrônicas e Internet conforme veremos mais a frente.

<sup>32</sup> A nosso ver não pode ser considerado um experimento de orçamentação puramente digital já que possui apenas uma etapa digital de definição de prioridades ao longo do ciclo do OP.

possuem uma forte tradição de participação política popular. E como será demonstrado mais a frente, apesar das significativas diferenças no desenho institucional destes dois institutos participativos, ambos geram impactos sobre a capacidade inclusiva e a qualidade deliberativa.

A primeira experiência conhecida de orçamentação participativa digital foi realizada no município de Ipatinga (MG) em 2001, denominada de Orçamento Popular Ampliado (OPA). Tratava-se de um instituto participativo digital no qual os cidadãos puderam enviar suas demandas e prioridades pela Internet para que fossem incluídas no orçamento público municipal após um processo de seleção (SAMPAIO, 2010). O cidadão primeiramente deveria se cadastrar no *site* do OPA, informando dados pessoais e endereço. Em seguida, ele deveria cadastrar suas indicações de prioridades para o OPA na área de infraestrutura. Na verdade, o cidadão não deliberava sobre o que o governo deveria necessariamente fazer, mas sobre prioridades que seriam incluídas no OPA para posterior votação em plenárias.<sup>33</sup>

**Tabela 1. Obras indicadas via Internet - OPA (2001-2003)**

Ano	Total de obras indicadas	Percentual de obras indicadas via Internet
2001	723	17%
2002	1.927	70%
2003	1.354	96%

**Fonte:** Vaz (SAMPAIO, 2008, p.76)

Segundo Santos (2008, p.66), através do *site* do OPA, os cidadãos de Ipatinga podiam acompanhar a implementação das obras eleitas durante todo o ano, com um detalhe importante, além de indicar digitalmente as prioridades podiam, através da Internet, propor ajustes e aprimoramentos ao processo de orçamentação participativa (Tabela 1, acima). Somente em 2007, mais de 5.500 cidadãos participaram do processo via Internet, seja através de terminais públicos distribuídos estrategicamente pela cidade, seja através de computadores pessoais. Além de mais 1.300 cidadãos que participaram através do telefone. Para o autor, essa abertura para a apresentação digital de propostas de ajuste e aprimoramento do OP, bem como de apresentação de prioridades, demonstra que “a Internet foi utilizada como ferramenta de apoio à

<sup>33</sup> Disponível em <[www.ipatinga.mg.gov.br](http://www.ipatinga.mg.gov.br)>. Acesso em 26 dez. 2008.

deliberação”. Todavia, apesar ter havido uma ampliação do número de pessoas que participaram do processo, o OPA não promoveu significativa inclusão político-social, já que menos de 4% do eleitorado do município<sup>34</sup> participou do processo através da Internet e menos de 1% através do telefone.

Quase que concomitantemente, outros municípios como Belo Horizonte (MG), Vitória (ES), Contagem (MG) e Recife (PE) também adotaram algum tipo de orçamentação participativa digital ou semidigital. Contudo, os modelos e desenhos institucionais destes institutos variam entre si. Contagem, por exemplo, implementou em 2007 um modelo muito parecido com o que foi adotado em Belo Horizonte, no qual os cidadãos, através dos dados do seu título eleitoral, se cadastravam e podiam votar em uma entre três obras indicadas pela Prefeitura Municipal, sendo a obra vitoriosa incluída no orçamento público municipal do ano seguinte. Para tanto, foram disponibilizados 20 postos de votação montados em várias regiões da cidade ou através de postos itinerantes de votação que percorreram os bairros mais distantes da cidade e, também através da Internet acessando o *site* da Prefeitura (<[www.contagem.mg.gov.br/opcidade](http://www.contagem.mg.gov.br/opcidade)>). O processo de votação esteve aberto durante quase todo o mês de setembro de 2007<sup>35</sup>, sendo que a obra vitoriosa foi o Centro Materno Infantil, inaugurado em 2011.<sup>36</sup>

Vitória, por sua vez, passou a adotar ferramentas digitais em seu OP em 2007. Trata-se de uma etapa de consulta popular, não havendo deliberação propriamente dita. Os cidadãos, através do *site* da Prefeitura, se cadastram usando o CPF e assim podem indicar duas áreas temáticas para as quais o poder público deverá considerar preferenciais para realizar investimentos.<sup>37</sup> O que não exclui a participação presencial nas assembleias setoriais e dos bairros. O objetivo do governo é somente conhecer as demandas da população para que isso possa ajudá-lo a elaborar a Lei Orçamentária Anual (LOA). O que nos permite concluir que a participação digital em Vitória tem um forte caráter consultivo (*e-consultation*), apesar de ser possível aos cidadãos acompanhar a implementação das prioridades orçamentárias eleitas no OP através da Internet quando ocorre a etapa denominada ‘Fórum de Acompanhamento’. De acordo

---

<sup>34</sup> O eleitorado de Ipatinga em 2002 era de 146.164 eleitores aptos. Disponível em <[www.tre-mg.jus.br](http://www.tre-mg.jus.br)>. Acesso em nov. 2012.

<sup>35</sup> Disponível em <[http://www.tre-mg.gov.br/noticias/noticias\\_tre/setembro\\_2007/06\\_setembro\\_b.htm](http://www.tre-mg.gov.br/noticias/noticias_tre/setembro_2007/06_setembro_b.htm)>. Acesso em dez. 2007.

<sup>36</sup> Vídeo disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=ui6VXCSfnAE>>. Acesso em mar. 2012.

<sup>37</sup> As áreas temáticas disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) foram: assistência social, cidadania, cultura, educação, esporte e lazer, habitação, infraestrutura, meio ambiente, saúde, segurança urbana, serviços, transporte e trânsito, trabalho e geração de renda, turismo (SANTOS, 2008).

com os resultados da primeira edição do OP de Vitória onde havia uma etapa digital, as demandas e prioridades mais votadas pela população concentraram-se em três áreas temáticas, quais sejam: segurança urbana (15%), educação (15%) e infraestrutura (12%).<sup>38</sup> Essa participação digital dos cidadãos de Vitória não interferiu nas definições dos fóruns regionais e setoriais do OP, sendo que, para garantir o acesso a todos os cidadãos capixabas foram disponibilizados 12 telecentros pelo poder público municipal para a realização das votações.<sup>39</sup>

No caso de Recife, não se pode falar em um OP Digital na concepção plena do termo, pois o que ocorre por lá desde 2007 é a realização de uma etapa de votação digital, por meio da Internet e de urnas eletrônicas ao longo do Ciclo do OP, ou seja, após ocorrerem as reuniões que definem a metodologia do OP (entre janeiro e março) e o credenciamento das ações (ou obras) e dos delegados(as) por grupo (nos meses de abril e maio), realizam-se então as plenárias regionais e temáticas e, finalmente, a etapa digital (que vai de junho a agosto), coletando-se os votos dos cidadãos que vão escolher duas entre as dez prioridades mais votadas em cada uma das Plenárias Regionais e/ou Temáticas, podendo participar todos os cidadãos que não tenham participado anteriormente das Plenárias Regionais e/ou Temáticas.<sup>40</sup>

Belo Horizonte, por seu turno, passou a adotar o OPD a partir de 2006, tendo realizado três edições deste instituto participativo *online* até então (2006, 2008 e 2011). Trata-se de um instituto político-participativo que lança mão do uso das NTICs, como Internet, bem como também do telefone (ocorreu somente na edição de 2008). Os cidadãos, após acessarem o *site* da Prefeitura Municipal devem inicialmente realizar um processo de cadastramento onde fornecem e alguns dados de seu título de eleitor. Só podem votar cidadãos que tenham o domicílio eleitoral na cidade e, a partir de 2008, precisam também estar aptos eleitoralmente falando. Feito isso, o *site* disponibiliza acesso a diferentes informações e a arenas deliberativas e de *e-voting*. O cidadão, portanto, pode obter informações técnicas sobre as obras, ações e projetos em disputa, postar comentários e mensagens a respeito dos empreendimentos, participar de *chats* previamente agendados onde se discute temas ligados ao interesse público, além de votar e acompanhar as votações entre outras possibilidades. O OPD de Belo Horizonte é

---

<sup>38</sup> Disponível em <www.vitoria.es.gov.br>. Acesso em 26 dez. 2008.

<sup>39</sup> Vale a pena destacar que 60% dos participantes da etapa digital do OP Vitória tinha entre 16 e 34 anos, 43% não participava de nenhum tipo de organização social e cerca de 60% era do sexo masculino.

<sup>40</sup> Disponível em <www.recife.pe.gov.br>. Acesso em 26 dez. 2008.



um instituto de participação política completamente desvinculado do OP Regional e do OP Habitação, com dotação orçamentária e metodologia própria, dispensando completamente a participação presencial dos cidadãos em fóruns deliberativos e decisórios.

Diante de dois casos distintos de utilização das NTICs sobre processos de participação política, definimos ser necessário desenvolver um arcabouço normativo para dar suporte a nossa análise empírica a respeito da capacidade inclusiva e deliberativa das experiências de orçamentação participativa digital e semidigital em curso nas cidades de Belo Horizonte e Recife, respectivamente. Para tanto, primeiramente analisamos, no presente Capítulo III, os aspectos normativos do modelo participativo de democracia, enfocando suas potencialidades de renovação da esfera pública e de superação dos problemas típicos da democracia representativa liberal, como a apatia e o desinteresse político da sociedade civil, bem como a reduzida legitimidade dos representantes políticos. Buscamos também compreender e contextualizar o processo de constituição das instituições participativas no Brasil a partir da redemocratização do país em meados dos anos 1980, quando o arcabouço político legal passou a prever a existência de arenas participativas nas diferentes esferas da vida política, como conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos. Este último, em especial, recebeu um tratamento diferenciado por parte de nossas análises já que se trata do instituto participativo básico para nossa pesquisa. Por fim, estudamos a participação em arenas de deliberação política *online* em suas diferentes formas e propostas, atentando para suas inúmeras possibilidades e aberturas para a potencialização da participação política da sociedade civil e seus respectivos elementos e requisitos para a qualificação dos processos de deliberação pública, tema central para nossa pesquisa e que passaremos a discuti-lo no próximo Capítulo IV.

Sendo assim, nos interessa identificar as concepções e conceitos em torno do modelo deliberacionista de democracia até chegarmos ao que se convencionou chamar de deliberação pública *online*, pois aí está o cerne de nosso estudo empírico. Para tanto, achamos necessário discorrer sobre as principais características do modelo deliberativo, suas principais críticas, além de identificar alguns elementos de ação política responsáveis por promover a qualificação da deliberação, seja em arenas *off-line* ou arenas *online*.

#### 4. O MODELO DELIBERATIVO DEMOCRÁTICO

Sempre que verdadeiras, as crises representam uma oportunidade. Não são em si algo desejável, muito menos um ponto de chegada. Elas traduzem o amadurecimento de uma realidade que interpela a sociedade inteira a disputar o futuro.  
*Vallejo Dowling*

Quando se fala em deliberação pública está se tocando num dos temas mais centrais da Teoria Democrática contemporânea. A partir do final da década de 1990 e o início do segundo milênio alguns filósofos políticos como John Rawls e Jürgen Habermas passam a convergir em torno da centralidade da deliberação pública como fonte importante de legitimidade das sociedades complexas e plurais. Habermas (1997), por exemplo, defendeu a ideia de um estado democrático de direito constituído sob uma lógica procedimental na qual somente o assentimento da totalidade dos indivíduos envolvidos num processo discursivo racional poderia garantir a legitimidade da ordem estabelecida. Já Rawls, por sua vez, defende a tese da emergência de um acordo razoável em torno dos princípios da justiça universal.

Segundo Manin (2007, p.31), para que a deliberação tenha legitimidade, principalmente no que tange às decisões dela decorrentes, deve haver a confrontação de argumentos buscando ampliar-se o nível de informação e refinar as preferências, abrindo-se a possibilidade de se reverem os objetivos iniciais, deixando claro que “uma decisão legítima não representa a vontade de todos, mas resulta da deliberação de todos”.

Autores como Seyla Benhabib, James Bohman, John Dryzek, Amy Gutmann e Dennis Thompson defendem o modelo deliberativo discursivo como uma saída para os obstáculos impostos pelos modelos democráticos tradicionais, como o liberalismo e o republicanismo. Na verdade, eles buscam rearticular os pressupostos e as concepções clássicas de democracia com um conjunto de demandas democráticas contemporâneas, como a participação política da sociedade civil, a adequação da gestão pública ao crescente pluralismo político-social e ao multiculturalismo, e as exigências de transparência nos processos decisórios em torno da coisa pública.

#### 4.1. Concepções e conceitos em torno da Deliberação Pública

A deliberação pode ser entendida como um processo social comunicativo pelo qual os indivíduos têm a chance de apresentar suas posições, demandas, preferências e ideias mutuamente, questionando e cobrando a validação dos argumentos e justificações através do debate e da discussão, baseando-se no respeito e na reciprocidade. Dessa forma, ela nada mais é do que um processo discursivo que estabelece a conexão entre diferentes esferas comunicativas e atores políticos e sociais, no qual a finalidade maior é avaliar e compreender problemas e questões de ordem coletiva e/ou geral. Logo, a deliberação não é somente um processo de trocas discursivas enquadradas por um conjunto de normas e princípios (MARQUES, 2009).

Inúmeros autores desenvolveram o conceito de deliberação partindo das teses de John Rawls (1971), Jürgen Habermas (1989) e Bernard Manin (1987), como Bohman (1996, 2004 e 2009), Benhabid (1992 e 1996), Cohen (1989, 1991 e 1997), Dryzek (1990 e 2000), Chambers (2000 e 2003), Gutmann e Thompson (2002 e 2004), entre tantos outros. Quase sempre tomando como princípio a concepção procedimental de deliberação. Daí a recorrente preocupação com a centralidade da legitimidade da norma, isto é, o arcabouço procedimental e normativo no qual deve estar calcado o processo deliberativo só é considerado legítimo quando baseado em razões públicas oriundas de arenas deliberativas inclusivas e igualitárias. O que acaba por criar certo grau de desconfiança por parte de muitos teóricos, pois há que se levar em consideração que os indivíduos não possuem a mesma *expertise* discursiva, nem tampouco as mesmas condições socioculturais.

Daí nossa primeira tarefa é buscar definir semanticamente a deliberação. Para Aristóteles a deliberação era o paradigma básico da virtude política e da autorregulação da sociedade, o que só seria possível de se realizar em pequenas comunidades, pressupondo a existência prévia de valores e crenças comuns entre os indivíduos (*apud* BOHMAN, 2009). Por isso, nas democracias de massa modernas, o modelo deliberativo é considerado difícil de ser adotado em substituição aos modelos mais tradicionais de democracia. No caso dos EUA e França, por exemplo, a deliberação esteve presente na constituição original de suas instituições democráticas, mas o exercício da política cotidiana acabou por ser dominado pelo modelo representativo.

Em “*Why Deliberative Democracy?*”, Gutmann e Thompson (2004) afirmam que a democracia deliberativa é uma forma de conciliar a questão das decisões políticas com a participação popular. Segundo eles, deliberação é o “ato de justificar as decisões tomadas *pelos cidadãos e por seus representantes*” (*Idem*, p.3, *Grifo meu*). Ainda que os dois autores tenham posições contrárias sobre como operacionalizar isto, podemos depreender que, para eles, a participação política, neste caso, pode permitir que amplas camadas da sociedade possam discutir e debater inúmeras questões constantes da agenda pública, mas as decisões finais do que vai ou não ser realmente feito permanece monopólio dos representantes eleitos.

Para Gutmann (*Idem*), a democracia deliberativa é o processo de justificação pública das decisões de caráter individual ou público, sendo que para justificar, tem de haver participação e esta deve se dar através do uso de razões. Ela também acha que a deliberação pública é um processo de tomada de decisões que não pode e não deve ficar concentrado somente nas mãos dos representantes políticos. Já Thompson (*Idem*) entende que o poder decisório não cabe essencialmente à sociedade civil, mas aos seus representantes, pois esta é a lógica central da democracia representativa. Então, como adotar o modelo de democracia deliberativa num contexto marcado pela representação, pelo pluralismo, pela profunda complexidade sociocultural e pelo crescente enfraquecimento e deslegitimação do poder estatal? Na verdade, não há um consenso entre os cientistas políticos sobre o papel da deliberação, ainda que alguns críticos mais “amigáveis” da Teoria Deliberativa sejam consensuais no entendimento de que ela não é uma ação política meramente agregativa, conforme sugere Habermas.

Mas, ele próprio define a deliberação como um “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação” com vistas a alcançar o consenso em torno de soluções para problemas de ordem coletiva (HABERMAS, 1997, p.305) e também foca sua definição no processo discursivo e argumentativo, diferentemente de outros autores. Bohman (1996), por exemplo, conceitua a deliberação partindo de um viés mais cooperativo e de publicização dos diálogos. Já Dryzek (2001), preocupa-se em definir a deliberação sob o enfoque da reflexividade e da ausência de mecanismos de coerção. Independentemente desta multiplicidade semântica, todos os deliberacionistas são unânimes em propor a superação dos limites da tradição liberal através do uso mais recorrente da deliberação, seja promovendo um controle público mais autêntico, da ampliação da igualdade formal ou da autonomia política (COHEN *apud* FARIA, 2010).

Também parece haver um consenso de que a deliberação dá mais legitimidade às decisões, do que a simples agregação de preferências e a regra da maioria.

Os liberais insistem na tese de que é a unanimidade que confere legitimidade às decisões políticas. Mas, como garantir a legitimidade, bem como a eficiência das decisões? Para Manin (2007), o princípio mais realista é o da maioria, ainda que a maneira de se reconciliar os princípios da maioria e da legitimidade seja através da exigência da unanimidade, o que é quase impossível de ser alcançado em arenas deliberativas ampliadas. Emmanuel Sieyès, um dos líderes da Revolução Francesa já afirmava:

*(...) as leis só podem permanecer apoiadas na vontade dos indivíduos. [...] Esta vontade tem que ser a soma de todas as vontades individuais, tal como foi indubitavelmente o caso quando um grupo de homens reuniu-se numa sociedade política, e a vontade comum representou exatamente a soma de todas as vontades individuais. Uma associação política representa a realização da vontade unânime de seus membros. [...] Sua instituição pública (isto é, seu governo) é o resultado da vontade da pluralidade (que é o da maioria) de seus membros. Sendo a unanimidade um objetivo muito difícil de alcançar, mesmo entre um pequeno grupo de pessoas, torna-se impossível em uma sociedade de milhares de indivíduos. Enquanto as associações civis possuem certas metas, os meios racionais devem ser usados para alcançá-las. Temos de estar satisfeitos com a pluralidade. [...] Assim, com boas razões, a pluralidade torna-se legitimamente um substituto para a unanimidade (apud MANIN, 2007, p.20, Grifo meu).*

Como se pode verificar, Sieyès deixa claro que do princípio da unanimidade resulta o princípio da legitimidade. Mas, ele também deixa claro que é quase impossível promover a conciliação deste princípio com a realidade prática da política, daí a necessidade de se buscar uma alternativa através da regra da maioria. De toda maneira, para ele só há uma fonte legítima para as decisões políticas, qual seja: elas devem se originar da vontade dos indivíduos. E neste ponto, ele converge com Rousseau, já que ambos defendem a vontade comum ou a vontade geral. Rousseau, por exemplo, afirmava que “quanto mais o acordo prevalece nas assembleias, quer dizer, quanto mais as opiniões se aproximam da unanimidade, mais prevalece a vontade geral” (apud MANIN, 2007, p.21).

Habermas (1989) acredita que esse problema procedimental da regra da maioria pode muito bem ser resolvido através do que ele chama de ‘guarda-chuva’ dos direitos humanos. Na verdade, a teoria deliberativa admite que através da regra da maioria é que se decide, mas ela impõe a necessidade de justificação prévia das decisões, como forma

de legitimação das decisões. Daí ser preciso garantir às minorias que, em um momento posterior, possa se formar uma nova maioria e, portanto, reverterem-se os resultados.

Está claro para nós que a deliberação pública, enquanto arena política, pressupõe bem mais que simples expressão da vontade geral, mas também liberdade discursiva e questionamento permanente. De forma que os cidadãos, em pé de igualdade, discutam e debatam sobre questões de ordem pública, buscando a solução de problemas oriundos da vida coletiva. Portanto, partimos da premissa de que a prática deliberativa deve sempre garantir a participação política dos indivíduos, bem como o diálogo público amplo e aberto. Isso permite constituir uma ‘razão pública’ ampliada através de uma arena política marcada por liberdade dialógica e participação popular (MARQUES, 2009), sem necessariamente se extinguir a democracia representativa.

Logo, entendemos que a democracia deliberativa é um processo que, para além da expressão da vontade geral, também se funda na troca pública de razões, na justificação recíproca e na tomada de decisões. Modelo que se contrapõe à simples ideia de agregação de preferências pré-estabelecidas, como defendem os teóricos da escolha racional, aos quais nos opomos teoricamente. Na verdade, acreditamos que a democracia deliberativa possa ser considerada parte de uma família de abordagens da democracia que envolvem outras vertentes teóricas, como o participacionismo, a representação, o liberalismo, o associativismo entre outras.

As raízes do modelo deliberativo nos remetem à prática democrática ateniense, assim como às teses de teóricos clássicos, como Aristóteles, Rousseau, Kant, Stuart Mill, Dewey, Burke e Arendt. Não cabe aqui recuperarmos toda essa tradição teórica, mas vale ressaltarmos alguns posicionamentos de forma muito sucinta.

Aristóteles talvez tenha sido o primeiro a defender a troca de argumentos e o uso da retórica como forma de legitimação dos processos políticos. Rousseau recolocou a questão do bem comum e da vontade geral como bases para a soberania popular no centro do debate político. Kant, por sua vez, discute principalmente a centralidade da razão como algo fundamental para se promover o esclarecimento e a publicidade do debate público, levando-se à superação do conflito entre vícios privados e virtudes públicas. Stuart Mill, já no limiar dos séculos XIX-XX, buscou discutir a questão da liberdade de expressão no contexto do debate público. Dewey, outro teórico que, de alguma forma, colocou a deliberação no foco de suas análises, trabalhou o conceito de público defendendo a tese de que os cidadãos se organizam publicamente para buscar

respostas aos problemas coletivos que os afligem. Já Burke, discutiu intensamente o papel dos representantes. Ainda que seja considerado um elitista por excelência, achava que eram eles que deveriam discutir as questões de ordem coletiva, mas em arenas públicas. Finalmente, Arendt resgatou a importância do ativismo ou ação política, bem como da comunicação pública e da relação comunicativa entre os indivíduos. Logo, como podemos verificar, a deliberação pública é alvo de análises e discussões desde os tempos da *ágora* ateniense, não se tratando de um fenômeno político tão recente assim que possa nos causar algum espanto de continuarmos o vendo colocado no centro do debate político democrático.

De Aristóteles a Kant, a boa deliberação é vista como aquela na qual os indivíduos de uma comunidade praticam o intercâmbio público de razões como forma de legitimarem suas decisões. Contudo, achamos que não é um modelo fácil de ser alcançado, na medida em que existem diferentes interesses privados e individuais permanentemente em disputa, bem como diferentes concepções morais a respeito das questões de ordem pública. Por isto mesmo, acreditamos que a deliberação seja apenas parte da solução deste problema que se faz presente em todas as sociedades democráticas, sem exceção. Isso porque, apesar dos indivíduos serem, sob o ponto de vista normativo, politicamente livres e iguais, os diferentes graus de empoderamento, associativismo e participação política criam desigualdades de oportunidades deliberativas, seja no âmbito do discurso, da inclusão nos debates ou da capacidade e peso decisório, como veremos no próximo capítulo quando apresentaremos os resultados analíticos de nossa pesquisa empírica a respeito.

Enfim, a ideia de um modelo deliberacionista de democracia passou a ganhar espaço na pauta do debate em torno da democracia foi mesmo a partir dos anos 1980 e, pouco tempo depois, no começo dos anos 1990, ocorreu aquilo que passou a ser considerado na teoria política como ‘guinada deliberativa’. Agora, no início do século XXI, a teoria deliberacionista sofreu outra guinada, desta vez uma ‘guinada empírica’ com a emergência de uma terceira geração de teses em torno da deliberação pública, apoiada em estudos e análises empíricas que consideramos fundamentais para embasar teoricamente nossas análises em torno da qualidade deliberativa promovida pelas NTICs. Nesse sentido, acreditamos que a presente pesquisa se insere neste conjunto de estudos que caracterizam a ‘guinada empírica’ da teoria deliberativa, pois buscamos empiricamente aferir o impacto dos usos das NTICs, especialmente a Internet, na

dinâmica participativa e deliberativa dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife a partir de uma análise destes dois institutos.

Finalmente, alguns estudos recentes sobre o modelo deliberativo de democracia passaram a perceber que a dinâmica deliberativa não pode ser compreendida apenas sob o ponto de vista de arenas isoladas de deliberação, mas sim como um conjunto integrado do que se passou a chamar de “momentos deliberativos”, constituindo uma espécie de sistema deliberativo. Um processo político marcado por diferentes padrões de ação que tem por fim a deliberação pública. Neste sentido, a guinada deliberativa dada pela teoria democrática vem, cada vez mais, mesclando a visão normativa da deliberação aos achados empíricos. Há uma crescente percepção de que a deliberação é tão somente uma das muitas fases do processo político, logo, não há que se falar em “democracia deliberativa”, mas de uma “deliberação democrática”. Sendo assim, o próprio conceito de deliberação precisa ser revisto, seja sob o ponto de vista de seus elementos constituintes, seja de seus meios e objetivos finais (FARIA, 2012, pp.2-3). Se a ideia clássica de deliberação (HABERMAS, 1997; BOHMAN 1998) trabalha com elementos como ‘discurso’, ‘consenso’ e ‘demandas’, os mais recentes achados empíricos sobre a deliberação pressupõem o ‘diálogo’, o ‘acordo’ e a ‘justificação pública’ (DRYZEK, 2000; GUTMANN e THOMPSON, 2004).

Partindo-se então do princípio de que a deliberação faz parte de um processo político democrático, é necessário que façamos uma revisão de seu conteúdo e de seus objetivos. Segundo Mansbridge (2009), a deliberação vai além da mera conversação cotidiana e informal, bem como do conflito em torno de interesses e opiniões, envolvendo também a legitimação da agregação para a tomada de decisões, devendo ser compreendida sob um viés mais próximo da vida real (FARIA, 2012).

O sistema deliberativo, portanto, é constituído por discursos e diálogos que ocorrem em arenas formais e informais, onde atores políticos e sociais sejam eles detentores ou não de um mandato eletivo, onde cidadãos engajados ou não e onde os próprios meios de comunicação se envolvem permanentemente num processo contínuo que se retroalimenta a partir de trocas argumentativas. Daí para se aferir empiricamente o grau de deliberatividade das instituições políticas é preciso estabelecer preditores como publicidade, reciprocidade e razão pública, como veremos no próximo capítulo quando apresentaremos os resultados de nossos estudos empíricos.



Portanto, é sob esta lógica que vislumbra os processos de deliberação com mais realismo que estudos mais contemporâneos têm levado em consideração a existência de múltiplas arenas recheadas de atores que se envolvem em inúmeros conflitos de interesses, cabendo-lhes pesos e papéis deliberativos distintos, alimentando assim o sistema deliberativo em suas muitas etapas e arenas. Logo, acabamos por concluir que não há um modelo deliberativo que possa ser considerado perfeito. O que há, na realidade, são diferentes qualidades e padrões deliberativos que se estabelecem em diferentes momentos do processo político democrático (*Idem*, 2012).

Se pensarmos em múltiplas arenas deliberativas, formais ou informais, relativamente integradas, onde formas distintas de ação comunicativa se estabelecem entre os inúmeros atores envolvidos, calcadas na reflexividade, no discurso, nas trocas argumentativas, bem como em possibilidades de negociação, construção de consensos e até mesmo barganhas, estamos então diante disto que se está chamando de “sistema deliberativo”, ou seja, um sistema que “se caracteriza por múltiplas esferas discursivas (...), algumas mais públicas e inclusivas; algumas promovidas pelo Estado ao passo que outras pelos atores da sociedade civil” (*Idem*, 2012, pp. 4-5).

Para nós, esta forma de arranjar diferentes propostas deliberativas, ainda que possa gerar algum tensionamento, acaba por estabelecer uma ligação entre espaços deliberativos nem um pouco similares. Conectando atores sociais e políticos, individuais e coletivos, num processo de trocas argumentativas, vinculando a opinião pública de forma mais geral às tomadas de decisão por parte dos grandes atores políticos. Ainda assim, reafirmamos nossa convicção de que o conceito de deliberação proposto por Habermas nos é de grande valia, principalmente por entendermos que as trocas argumentativas e a ação comunicativa são os meios necessários para se produzirem consensos, ainda que parciais, em torno de propostas de solução para questões de ordem pública ou coletiva, antes da tomada de decisões. Logo, achamos que a deliberação não pode deixar de levar em conta as trocas argumentativas, a publicidade das razões, a inclusividade, a ausência de mecanismos coercitivos, a possibilidade de negociação de acordos com um mínimo de base racional, a possibilidade de mudança das preferências ao longo do processo e a inclusão irrestrita de todo e qualquer tema que envolva o interesse público (HABERMAS, 1997). Este é o nosso marco normativo, ou seja, o modelo habermasiano de deliberação.

Claro que essa compreensão quase que ‘clássica’ da deliberação, por si só, não é suficiente para resolver questões fundamentais da democracia, como a legitimação das decisões, por exemplo. Por isso mesmo, como afirma Faria (2012), é preciso pensar numa forma de deliberação mais “flexível”, incorporando e admitindo-se outras ações políticas como a barganha, por exemplo. É o que a autora chama de “giro do giro” da teoria deliberativa. Nesse sentido, até mesmo o processo argumentativo passa a admitir outras maneiras de se buscar a solução das questões de ordem coletiva, maneiras que podem ir além da mera racionalidade, incorporando-se conteúdos discursivos de ordem moral e/ou pragmática. O próprio Habermas, ao rever suas posições conceituais iniciais, passou a admitir que, cada vez mais, a deliberação pública, em sociedades plurais e complexas, exige trocas argumentativas formais e informais, intensos debates e discussões, e permanente negociação em torno de possíveis acordos ao longo de todas as fases do processo político que deve culminar com a tomada de decisões. Trata-se de um conceito quase que operacional de deliberação. O que acaba por constituir um sistema deliberativo com vários níveis e onde variadas formas discursivas e de ação política se estabelecem (FARIA, 2012, pp.8-10).

#### **4.2. A justificação pública: base fundante da ideia contemporânea de deliberação**

A primeira grande guinada do modelo deliberativo, ainda nos anos 1980/90, esteve primeiramente calcada nas teses de John Rawls e Jürgen Habermas. Em meados dos anos 1990, outros autores deliberacionistas também publicaram suas obras teóricas a respeito, como James Bohman e Amy Guttmann contribuindo ainda mais para esta reviravolta deliberativa. Naquele momento, tratava-se ainda de uma literatura fundamentalmente normativa que buscava tão somente reinterpretar a democracia. Todavia, como já dissemos, a partir do início do novo milênio, a democracia deliberativa deu mais uma guinada, agora baseada em estudos de caráter empírico.

A primeira guinada do modelo deliberativo de democracia se deu, em boa medida, a partir das teses propostas por John Rawls. Ele foi muito contestado por conta de sua posição teórica ambivalente na medida em que buscou trabalhar concomitantemente as noções de “razão pública” e de “consenso sobreposto” sempre focado numa dada concepção de justiça. O que achamos muito difícil de ser feito dado o

contraditório que estas duas noções carregam. Mas, para o autor, o pluralismo impõe a necessidade de se apresentar razões públicas que ultrapassem as posições particularistas em busca de algo que seja comum e o consenso sobreposto tenta costurar uma proposta de comunalidade por meio da não polarização das diferenças. Todavia, como alcançar isso sem múltiplas arenas dialógicas ampliadas?

Nem mesmo Habermas, apesar de ser a grande referência da Teoria Deliberativa, deixou de ser criticado por suas posições iniciais a respeito do papel jogado pelo debate argumentativo e pelo uso público da razão que o levaram a desenvolver as ideias de “esfera pública” e “ação comunicativa.” Ao defender a ideia de que a publicidade impõe a necessidade de justificação moral dos atos públicos, o que acaba por levar a uma necessidade de consensos argumentativos acerca da ordem em disputa, acabou caindo numa armadilha teórica, pois subestimou o conflito como algo central para o êxito da deliberação pública num contexto plural e multicultural, acreditando que o consenso sim era mais importante.<sup>41</sup>

O autor supracitado posicionou-se a favor de um entendimento procedimental do estado democrático de direito, no qual só seriam legítimas as regras aprovadas pelos atores envolvidos em processos discursivos eminentemente racionais. Essa concepção deliberacionista contrapunha-se às concepções políticas liberais e republicanas, principalmente porque propunha a inclusão de questões de ordem moral, ética e pragmática ao processo deliberativo. De toda forma, Habermas tentou superar algumas cisões da teoria política moderna, como as questões relativas à liberdade dos modernos em contraposição à liberdade dos antigos, a crescente demanda universal por justiça *versus* as particularidades típicas do bem comum e a polêmica entre os direitos humanos e a soberania popular (WERLE e MELO, 2007).

Ao longo do tempo, nos parece que se tornou ponto pacífico entre os deliberacionistas que os princípios básicos da deliberação a serem considerados seriam: (i) a racionalidade, mas fundada na intersubjetividade; (ii) a mutualidade, calcada em reciprocidade, respeito mútuo, cooperação e responsividade; (iii) a igualdade, de forma que todos sejam incluídos nas arenas deliberativas sem qualquer distinção, sendo seus argumentos válidos apenas por sua força e; (iv) a publicidade, como princípio norteador. Dessa forma, se passou a admitir os benefícios da deliberação para o processo político

---

<sup>41</sup> Razão aqui não quer dizer uma sabedoria cognitiva, mas o ato de apresentar razões e justificações. Portanto, razão muito menos no seu sentido substantivo, mas como um verbo, isto é, ‘arrazoar.’

democrático percebendo-se, por exemplo, que ela gera mais justiça dos procedimentos, promove a educação dos cidadãos permitindo a sua autonomia política, fortalece o sentido de comunidade, produz relativos ganhos epistêmicos levando à constituição de um conhecimento mais complexo a partir do esclarecimento recíproco, fortalece ideais políticos contemporâneos por meio de uma visão contextualizada de autoridade, estabelece a falseabilidade do conhecimento entendendo-o como algo que pode ser revisto a todo o momento, valoriza a transparência, autonomia, autodeterminação e igualdade moral. Enfim, achamos que são ganhos importantes capazes de vir a produzir uma espécie de reencaixe do processo democrático.

Atualmente inúmeras arenas deliberativas estão formalmente institucionalizadas, não só os parlamentos e as cortes supremas, mas também outras arenas que partem do princípio da partilha de poder e da participação política popular, como os orçamentos participativos e os conselhos gestores. Arenas que funcionam, muitas vezes, na periferia do sistema não sendo vistas como arenas deliberativas legítimas, principalmente pelos representantes eleitos que veem nelas uma ameaça ao poder que a sociedade lhes conferiu através das urnas. Na verdade, achamos que há uma resistência muito grande em admitir-se o empoderamento da sociedade e a partilha do poder político decisório.

Também existem outros diferentes desenhos de arenas deliberativas informais, como os *Deliberative Polls* propostos por Fishkin (1991), os *Citizen's Parliament* que pressupõem a participação dos cidadãos comuns nos parlamentos, o *Deliberation Day* que, na verdade, é uma espécie de reunião de cidadãos para discutir questões de ordem política em períodos eleitorais, muito comum nos EUA, os *Citizen's Juries*, os *Planning Cells* na Alemanha e os *Consensus Conferences* na Dinamarca.

Reforçando esta primeira guinada deliberativa, Gutmann e Thompson (2004), muito preocupados com a justificação pública das decisões, passaram a defender a tese de que a democracia deliberativa significa essencialmente um processo político de justificação pública, no qual se deve buscar dar e receber razões e/ou argumentos razoáveis como pretensões de validade antes de se tomar qualquer decisão. Portanto, para eles, não importa apenas entender o processo decisório, mas interessa também o que é decidido, a substância ou o conteúdo das decisões, já que mesmo que o processo seja democrático, nem sempre a decisão será justa. Os autores acreditam que se devem combinar procedimentos e substância das decisões para se alcançar a justiça.

*Uma teoria democrática que evita os princípios substantivos para que permaneça puramente procedimental sacrifica um valor essencial da própria democracia: seus princípios não podem assegurar um tratamento dos cidadãos do modo como as pessoas livres e iguais deveriam ser tratadas – ou seja, de modo justo, recíproco ou com respeito mútuo – em uma sociedade democrática na qual as leis vinculam a todos igualmente (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p.178, Grifo meu).*

Levando-se em conta esses aspectos da justificação pública e da justiça das decisões, entendemos que os autores acima citados definem a exigência de justificação pública, o livre acesso às justificações, a provisoriedade das decisões e o dinamismo do processo deliberativo como características centrais da teoria deliberativa. Mas, a nosso ver e com base na teoria até aqui trabalhada sobre a deliberação, se considerarmos que toda e qualquer justificação deve ser acessível, pública e estar numa linguagem compreensível aos cidadãos comuns e se considerarmos que ao longo do processo de deliberação os indivíduos devem ser vistos como sujeitos ativos, então como pensarmos a democracia deliberativa também como forma de lidarmos melhor com as discordâncias e diferenças de posições político-ideológicas e de interesses, promovendo-se a legitimidade das decisões públicas?

Assim como Gutmann e Thompson (2004), também acreditamos que uma coisa acaba levando a outra, isso porque ela serve para encorajar as perspectivas públicas e isso é extremamente importante para o processo político democrático, já que a perspectiva pública combate a ideia utilitarista dos indivíduos que tendem a cuidar somente dos seus próprios interesses privados e do seu bem viver. Logo, a deliberação pública, ao generalizar os interesses, conduz os indivíduos na direção do bem comum.<sup>42</sup> Neste sentido, a interação entre os indivíduos, além de quebrar o privatismo, permite também transformar interesses a princípio privados em interesses coletivos mesmo que, muitas vezes, envolvam questões morais caras aos indivíduos, ligando valores e tradições, o que exige respeito às diferenças de posições, ou seja, não se trata de um processo político fácil e simples de ser implementado. Possui custos elevados, mas compensam pelos resultados que geram em termos de qualidade e legitimidade das decisões.

A democracia deliberativa, a nosso ver, permite a correção dos erros cometidos ao longo do processo decisório, dentre outras coisas, por conta do acesso às informações

---

<sup>42</sup> Nem sempre é assim que funciona, principalmente quando se trata de deliberar sobre questões que atingem diretamente o cotidiano dos indivíduos, como obras públicas urbanas macroestruturantes. Neste caso, o interesse pessoal ou privado pode estar vinculado à solução de um problema no qual uma destas obras em disputa poderá vir a solucionar. Então, ao defender seu próprio interesse, o indivíduo poderá estar, em última análise, defendendo também o bem comum.

que não estariam disponíveis na mídia em geral, e isso também se dá porque estas informações serão, posteriormente, submetidas a um processo de debate e reflexão. O que novamente nos remete a Gutmann e Thompson (2004) que afirmam que a teoria deliberativa é não só normativa, mas também crítica e centrada no discurso, impondo como condições a publicidade e a igualdade entre os atores políticos. Para eles, a democracia deliberativa se caracteriza por exigir a justificação, prevalecendo o princípio da reciprocidade, bem como por fazer com que as justificações sejam acessíveis a todos, ou seja, devem ser publicizáveis, de forma clara e inteligível a toda a sociedade por meio de um ato público e nunca privado. Sendo assim, as decisões surgem de um processo de interação entre os indivíduos que saem do próprio subjetivismo e alcançam a intersubjetividade coletiva e pública. Daí a importância da participação política popular como forma de se incorporar novas práticas e novas culturas decisórias. Isto é, apesar dela não ser totalizante e ter seus limites bem demarcados, acaba impondo certo grau de prática política cognitiva, reflexiva e simbólica. O que enseja novos padrões de sociabilidades e leva todo o sistema político a permanentes mudanças de suas práticas, seja porque exige que os resultados do processo deliberativo sejam vinculantes, fruto de acordos entre maiorias que valem durante algum tempo, mas que podem vir a ser contestados mais a frente, seja porque possibilita a contestação dos resultados, tanto no presente, como no futuro, seja porque promove processos mútuos de decisão e ajuda no reconhecimento do mérito das decisões, seja porque permite a correção de erros na medida em que há um processo de discussão prévia e livre acesso às informações (ao contrário dos processos de barganha típicos da teoria racional).

Em nosso entendimento a teoria deliberativa se mostra superior às outras teorias normativas em torno da democracia, já que defende a tese de um processo decisório que se dá não só pela agregação de preferências e contagem de cabeças, mas também e, sobretudo, pela discussão e o debate entre os indivíduos em torno de questões e problemas de ordem coletiva. Dos primeiros autores a analisar a política deliberativa, aos teóricos mais contemporâneos da democracia deliberativa, praticamente todos afirmam que a validade e a legitimidade das decisões ultrapassam a regra da maioria e a agregação pura e simplesmente, sendo imprescindível a existência de arenas para a discussão e o debate, antes que se passe à tomada de decisões.

### 4.3. O papel da participação política nos processos deliberativos

Ainda que a deliberação seja vista como mais uma forma, dentre outras, de se praticar a democracia e considerando, portanto, que existem diferentes e possíveis formas e modelos de democracia, como a representativa, a direta, a radical, a participativa, a deliberativa, a digital entre outras. Entendemos que a participação, assim como a deliberação, deve ser vista como mais um modo de ação política, sendo que ambos acabam por se reforçar (FARIA, 2010; COHEN e FUNG, 2004).

Assim sendo, o que estamos querendo compreender aqui é como se dá a combinação ideal destas diferentes formas de ação política com o objetivo final de tornar a democracia mais qualificada. Bohman (2009), por exemplo, acredita que se devem combinar ideais positivos de participação, deliberação e também representação, ainda que isso possa levar a colidir com fatores de ordem social, cultural, política e institucional. Todavia, para ele, a representação só será válida se houver um amplo processo de deliberação pública que a anteceda, baseado na intensa e maciça participação política e no amplo debate público.

Neste sentido, acreditamos que a democracia, para ser mais qualificada, precisaria permanentemente aprimorar seus mecanismos não só de representação e votação, mas, sobretudo, de participação e deliberação pública. Pois, somente criando-se novos mecanismos de agregação e representação não se estará qualificando a democracia. Logo, o caminho mais viável para se alcançar o ideal democrático deliberativo, a nosso ver, é através de arenas discursivas ampliadas, abertas, plurais e livres, onde os indivíduos possam exercer seu direito básico de vocalização razoável de demandas, ideias e posições, bem como de contra-argumentar.

Sob nosso ponto de vista, a participação política é, senão um dos, o mais importante mecanismo democrático. Ainda que sofra com o descrédito de alguns teóricos da democracia que a veem como um complicador, especialmente quando se trata de sociedades de massa, complexas e plurais, entendendo que ela acabaria por colocar em campos opostos a igualdade de condições entre os indivíduos e a própria deliberação. Mas, a participação, como elemento central do processo político democrático, pode ser analisada sob outros vieses e um deles é o da sua capacidade de promover, por si só, a educação cívica dos indivíduos. Pateman (1992), por exemplo, já antevia na participação um efeito educativo capaz de fazer com que os indivíduos

compartilhem objetivos voltados para o bem comum. Trata-se, portanto, de pensar a participação para além da mera agregação. Por outro lado, também é possível pensar a participação apenas como mais um procedimento de deliberação, incapaz de promover o civismo entre os indivíduos, ou seja, neste caso ela permitiria apenas a ampliação do processo agregativo sem, contudo, estabelecer a coesão social em torno do bem comum (COHEN e FUNG, 2004).

Bohman (2009), entretanto, pensa de forma diferente. Ele defende um viés alternativo de democracia participativa mais ‘radical e igualitária’. Assim, no seu entendimento, a ação social coletiva seria a forma mais eficaz de se superar problemas relacionados à escala, à desigualdade social e à diversidade cultural. Para tanto, é preciso pensar arenas de deliberação pública onde a sociedade civil possa participar dos debates, discussões e decisões lado a lado ao Estado. O que, convenhamos, não é uma tarefa fácil, já que não bastam instituições estatais e da sociedade civil para que se constituam arenas deliberativas compartilhadas, até porque algumas questões de ordem pública são de competência exclusiva do Estado e a sociedade civil, muitas vezes, se coloca em campos opostos aos interesses políticos e econômicos institucionalizados.

As democracias enfrentam algumas dificuldades que não cedem facilmente à ação coletiva, incluindo potenciais obstáculos de escala, diversidade cultural e desigualdades sociais persistentes. Tais dificuldades geralmente levam teóricos democráticos a introduzir duas mediações institucionais como caminhos para realizar os ideais de suas análises normativas: o Estado e a sociedade civil. As instituições formais do Estado constitucional são geralmente vistas como o único caminho para implementar normas básicas, tais como direitos civis e direitos humanos, e uma esfera informal de associações voluntárias da sociedade civil deveria manter todas as condições da vida democrática que as instituições formais não podem preencher. *Mas onde as pessoas deliberam juntas? Embora a existência tanto das instituições do Estado quanto da sociedade civil seja uma característica necessária de uma sociedade democrática, juntas elas não são suficientes para garantir a deliberação pública. É difícil entender porque diferentes grupos na sociedade civil podem chegar a um consenso acerca de como implementar fundamentos constitucionais a respeito das bases públicas que justificam as políticas de Estado. Além disso, muitos grupos na sociedade civil podem apresentar resistência às incursões das forças de mercado ou de outras grandes instituições poderosas. Não é claro também como a sociedade civil poderia evitar cair em um pluralismo competitivo por recursos institucionais sem algum sistema partilhado de valores ou acordos públicos unificando as diversas associações voluntárias* (BOHMAN, 2009, p.39, *Grifo meu*).

Como saída a esse problema, muitos dos teóricos da democracia deliberativa têm recorrido à ideia de que são necessários procedimentos que exijam um mínimo de justificação das decisões. Dessa forma, a solução dos problemas de ordem pública não ficaria sujeita somente à lógica do racionalismo tecnoburocrático, mas levar-se-ia



também em consideração a justificação moral por meio de debates e discussões públicas. A deliberação pública, neste caso, estaria vinculada a um processo de justificação no qual a razão pública precisaria levar em conta os valores hegemônicos na sociedade. Todavia, o procedimentalismo que há por trás desse viés, por si só, não garante que a deliberação será mais qualificada, pois não basta assegurar o direito a fala durante o debate, pois sempre haverá a possibilidade de manipulação das informações ou a existência de mecanismos de coerção dialógica. Ou seja, a participação e a justificação precisam estar acompanhadas de certa capacidade de reflexão por parte dos indivíduos durante as trocas argumentativas, bem como deve pressupor uma série de condicionantes procedimentais que vão além da participação, justificação e reflexividade, mas também igualdade, liberdade, publicização, inclusividade, ausência de coerção, revisibilidade das posições e decisões, entre outras.

Aqui recorreremos a Dahl (1985), que apesar de não ter pensado em arenas de deliberação pública, acabou por elencar condições que garantem igualdade ao processo de tomada de decisões políticas (que em última instância constitui parte do processo deliberativo), quais sejam: os votos devem ter pesos iguais no processo decisório e a participação dos indivíduos deve ser efetiva e igualitária, de modo que haja igualdade de condições para a apresentação de justificações e razões. Dessa forma, a inclusão de todos (ou quase todos) os indivíduos aptos politicamente no processo decisório passa, necessariamente, por procedimentos que garantam a equidade.

Cohen (1989), por sua vez, acredita que deve haver um amplo processo de trocas argumentativas antes da tomada de decisões políticas, mas primeiramente os indivíduos precisam ter tido acesso irrestrito às informações, sendo que as decisões tomadas estarão sempre sujeitas a possíveis revisões futuras. Além, é claro, de ser necessário um equilíbrio na distribuição dos votos pela sociedade e de igualdade de oportunidades para a participação. Portanto, como se verifica, ambos os autores, Dahl e Cohen, ressaltam a importância da participação e da igualdade, bem como da justificação e da troca pública de razões. O que nos leva a concluir que, qualquer que seja a base normativa da deliberação, ela deve ser definida pelos próprios participantes, ao longo do processo, garantindo assim a sua legitimidade.

Poderíamos dizer então que se, por um lado, participação e igualdade são elementos centrais da deliberação, por outro lado, justificação, argumentação e contra-argumentação ou ainda troca de razões públicas constituem a essência do modelo

deliberativo. Logo, estamos tratando de um processo político em que é imprescindível a “ação social do diálogo”, caso contrário, todo o processo fica comprometido e deslegitimado sob o ponto de vista democrático. Tudo bem que o êxito da deliberação está na aceitação coletiva dos resultados, mas são as razões que os sustentaram que fazem com que os indivíduos se sintam levados a cooperar posteriormente na sua implementação. Neste sentido, acreditamos que, se os indivíduos têm a percepção de que realmente participaram do processo deliberativo e contribuíram de alguma forma para a construção dos resultados, então se pode dizer que o ideal democrático deliberativo foi alcançado (BOHMAN, 2009, p.42). Percepção esta que detectamos em nossas pesquisas empíricas, principalmente quando analisamos as falas dos cidadãos que participaram do processo de deliberação do OP Recife, como veremos mais a frente.

Mas, por outro lado, também pode haver uma participação baseada em posicionamentos sectários, discriminatórios e reacionários, o que pode comprometer o sucesso da deliberação. Então, se estamos aqui defendendo uma participação política no qual os indivíduos possam apresentar suas diferentes demandas, posições, pontos de vista, interesses e preferências em arenas livres de coerção, bem como fazer com que grupos minoritários sejam convencidos da validade argumentativa contrária e vice-versa e, com isso, passem a cooperar entre si buscando a solução de problemas comuns? Mais uma vez verificamos que não se trata de uma questão meramente procedimental, pois é essencial que haja respeito mútuo durante todo o processo argumentativo, de modo que os indivíduos, quando apresentarem suas razões e justificações em arenas públicas, estejam diante de uma audiência disposta a discutir intensamente com vistas a construir decisões consensuais ouvindo uns aos outros. Ou seja, trata-se muito mais de uma questão de educação política, do que simplesmente de regras.<sup>43</sup> Vale ressaltar que não estamos falando aqui da construção de “acordos racionais” conforme defendia Kant,<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> A construção de consensos não significa unanimidade, mas convencimento, justificação e respeito mútuo. Manin (1987), por exemplo, descarta a unanimidade como condição para a democracia deliberativa. Segundo Heck, é praticamente impossível conseguir a unanimidade de todos os cidadãos por ocasião da aprovação das leis. Na prática, o máximo que pode ser esperado é uma decisão majoritária e, no caso “de um grande povo, nem mesmo a maioria dos eleitores, mas dos delegados na condição de representantes do povo.” (MANIN, 1987, pp.28-29).

<sup>44</sup> As razões aqui em jogo são idênticas àquelas que levam alguém a preferir determinada ordem social em detrimento de outros ordenamentos; a qualidade das razões que falam a favor de determinado modelo social, enquanto objeto de possível união, é totalmente alheia à questão de saber se a hipotética unificação ocorre ou não historicamente. O contrato constitui, para Kant, um critério epistêmico-moral, vale dizer, não diz respeito a efeitos de vinculação individual, mas responde a princípios universais passíveis de um

mas sim de um processo dialógico entre indivíduos preocupados em apresentar mutuamente razões e justificações que permitam solucionar problemas de ordem coletiva que afligem a sociedade ou em dar encaminhamentos a questões relacionadas ao bem comum.

Qualquer que seja o processo político democrático é preciso que se estabeleçam algumas condições e pressupostos que permitam aos indivíduos produzirem acordos e consensos por meio do debate e da discussão. Pressupostos que vão além de uma mera base normativa. Nesse sentido, por exemplo, não se pode admitir a tirania da maioria, já que as razões e justificações apresentadas em arenas participativas e deliberativas devem levar em conta os interesses coletivos sem que ocorra a exclusão de nenhum grupo social dos benefícios produzidos pelas decisões delas decorrentes (BOHMAN, 2009). Outro pressuposto para uma participação efetivamente democrática em processos de deliberação é o da equidade de direitos e oportunidades, ou seja, os indivíduos devem ter exatamente as mesmas oportunidades para vocalizar seus argumentos e contra-argumentos, bem como o direito de se associarem livremente uns aos outros segundo seus interesses e, finalmente, a igualdade de participação no processo de tomada de decisões. Nesse sentido, a participação com igualdade plena de condições como ideal democrático pode até ser uma utopia difícil de ser alcançada, principalmente em sociedades onde o dinheiro, o poder político e as injustiças sociais são uma realidade cruel, mas acreditamos ser possível pensar arenas deliberativas pautadas no princípio da igualdade que minimizem substancialmente estes problemas típicos de sociedades desiguais.

Já a publicidade, que deve ser um pressuposto básico do provimento de razões e do próprio debate, também deve se fazer presente ao longo de todo o processo de participação deliberativa, isto é, a todo e qualquer argumento ou contra-argumento utilizado pelos indivíduos numa arena deliberativa se deve dar amplo e irrestrito conhecimento a todos que participam do processo. Da mesma forma, todo e qualquer processo de negociação, e até mesmo de barganha, que ocorra durante a deliberação

---

reconhecimento recíproco e público. (...) Kant se apoia num procedimento de justificação que desvia a atenção do hipotético evento da anuência recíproca para se concentrar nos possíveis motivos que as partes têm à disposição quando chegam ao acordo. Tal procedimentalismo não gera verdades objetivas, mas constrói uma vontade de concordância, servindo como modelo de justificação da coexistência humana, na medida em que existem boas razões para se afirmar que as partes envolvidas têm agido racionalmente bem quando chegam ao acordo.

deve ser publicizado.<sup>45</sup> Nada pode ser feito às escuras ou nos bastidores. A publicidade deve ser uma norma do diálogo, assegurando que todos os interlocutores possam participar efetivamente dos debates e discussões (BOHMAN, 2009, p.47). Mas, então a deliberação pública só será realmente qualificada se houver a publicização de todas as informações relativas ao processo?

Para além da equidade e da publicidade, a deliberação não pode prescindir do livre acesso dos indivíduos às informações necessárias para a formulação de suas razões e justificações, bem como da liberdade de acesso aos processos de negociação que são típicos do jogo deliberativo. Por outro lado, não é o simples fato de os indivíduos discutirem livremente questões de ordem pública que vai caracterizar a existência de uma arena verdadeiramente deliberativa e participativa. A essência maior da deliberação está no processo de trocas argumentativas em torno de razões e justificações públicas, processo este compreendido e aceito por todos os que dele participam.

Portanto, pensamos que uma arena deliberativa verdadeiramente qualificada será aquela onde a equidade, o livre acesso à informação, a ausência de mecanismos coercitivos, a publicidade e a troca argumentativa em torno de questões de ordem pública estejam sempre presentes. E aqui vale ressaltar que questões de ordem pública não estarão necessariamente vinculadas a questões exclusivamente ligadas ao bem comum. É possível e admissível que os indivíduos participantes destas arenas se vejam diante de argumentos plenamente justificáveis, mas que buscam atender a interesses de grupos específicos.<sup>46</sup> Na verdade, o que advogamos é que deve haver participação sem necessariamente ela estar exclusivamente focada em questões públicas no sentido mais amplo e republicano do termo. O mais importante, a nosso ver, é que o objetivo do processo comunicativo que se estabelece durante a deliberação seja o de se construir acordos minimamente justificáveis e consensuais em torno de questões e problemas de ordem coletiva.

---

<sup>45</sup> A princípio, Habermas (1987) não considerava a barganha uma ação política válida para o processo de deliberação, vendo-a como uma ação antidemocrática, mas para além desta consideração teórica inicial, é inegável que na prática ela acaba acontecendo e, muitas vezes, torna-se decisiva para os resultados finais. O que acabou por levar Habermas (2009) a rever sua posição inicial, admitindo, para além da negociação, também a barganha. Trabalhos mais recentes em torno da deliberação (MANSBRIDGE, 2007; MANSBRIDGE *et al.*, 2009; THOMPSON, 2008; BÄCHTIGER *et al.*, 2009) passaram a admitir que para além do consenso e do acordo político, a barganha também é um meio de se alcançarem os objetivos e, portanto, tem sido vista como mais uma entre várias outras formas de ação política. Para estes autores, trata-se de barganhar interesses, prática muitas vezes mais eficaz que a busca da construção de consensos racionalmente motivados, principalmente sob condições de conflito.

<sup>46</sup> O que é muito comum nas arenas deliberativas do Orçamento Participativo, seja ele regional ou digital, como veremos no capítulo seguinte.

A publicidade implica no uso de razões e justificações convincentes, compreensíveis e testáveis. Assim, chegamos aqui próximos do que estamos advogando como uma arena deliberativa qualificada, isto é, um espaço no qual os indivíduos possam exercer seu direito de associação livremente, bem como sua liberdade discursiva através da troca de razões públicas em arenas participativas ampliadas, abertas e inclusivas, onde argumentos e contra-argumentos levem em conta os interesses de cunho coletivo.

A publicidade é, assim, uma condição para uma comunicação bem-sucedida, uma vez que assumimos que nenhuma pessoa ou autoridade está autorizada a fazer demandas específicas. Em vez de basear a comunicação nessas pressuposições restritivas, “o uso público da razão” endereça-se “ao mundo como um todo” e apela para justificativas que todos possam aceitar. Desse modo, mesmo a mesma razão que foi, num primeiro momento, direcionada para uma audiência restrita, pelo apelo à autoridade pode tornar-se uma razão pública e, assim, potencialmente convencer aqueles que não compartilham um conjunto particular de crenças (BOHMAN, 2009, p.49).

Se para Kant (1987), a essência da publicidade está na capacidade de reflexão que os argumentos podem produzir e se para ele os indivíduos devem se colocar na posição dos outros, mostrando-se dispostos a compreender os posicionamentos individuais contrários, para Habermas (1984), a essência da publicidade não está na reflexividade, mas na participação discursiva, ou seja, argumentação e contra-argumentação é um processo crucial que leva os indivíduos a reconstruírem seus posicionamentos revendo suas razões e justificações, apreendendo para isso novas informações. A nosso ver, o problema é que ambos idealizam uma arena de deliberação desconsiderando outros condicionantes presentes no processo político, já que as arenas deliberativas, assim como o mundo da política, não se pautam por imparcialidades, unanimidades e convergências, mas ao contrário, são arenas permanentemente em disputa em torno de recursos escassos e demandas crescentes onde predominam diferentes posicionamentos de ordem ideológica, de grupos e de disputas de poder. Logo, transportar ideais da vida social para o mundo da política nem sempre pode ser o melhor caminho para se pensar formas verdadeiramente democráticas de deliberação participativa.

Neste sentido, achamos melhor retomar Bohman (2009). O autor afirma que a deliberação deve buscar não só a solução de problemas e conflitos de ordem pública, mas também induzir os indivíduos a participarem cooperativamente estabelecendo

diretrizes para suas ações. Para ele, vale mais a capacidade de reflexividade racional dos indivíduos do que a imparcialidade no processo de justificação, partindo do princípio de que a ação comunicativa é um dos elementos centrais da deliberação, mas não sua essência maior. Essa capacidade de reflexão racional não pode engessar o processo de participação discursiva, impedindo que os indivíduos argumentem e contra argumentem publicamente buscando, em última instância, construir de forma compartilhada a solução de seus problemas e dos conflitos que os afligem. Dessa maneira, a vocalização de razões e justificações deve pressupor a apresentação, por parte dos receptores do discurso, de contra razões e contra justificações. É exatamente esse processo dialógico que garante a publicidade e, para isso, é necessário que haja interação entre os indivíduos, podendo esta ser face a face ou virtual por meio das NTICs, como veremos mais adiante.

Esse processo de participação discursiva e argumentativa que constitui a base da deliberação pública pode, muitas vezes, envolver níveis elevados de formalismo, tecnicidade, especialização e abstração e, quando isso ocorre, sem dúvida corre-se o risco de exclusão dos indivíduos do debate. O que não quer dizer que a deliberação deva abrir mão de certa racionalidade procedimental. Não estamos aqui nos posicionando radicalmente contra uma forma de deliberação mais ou menos procedimental. Ao contrário, em determinadas arenas deliberativas mais específicas, o formalismo e a racionalidade são fundamentais para que grupos minoritários ou politicamente mais fracos possam ter seus direitos de plena participação garantidos. Na verdade, o que estamos defendendo é que as arenas deliberativas, para além de participativas, precisam garantir a diversidade e o conflito de posicionamentos, o que em última análise, acaba por garantir também a inclusividade, tema central de nossas análises empíricas e de nossa hipótese, qual seja: a de que o uso das NTICs, especialmente a Internet, em processos de participação e deliberação pública pode não só ampliar a capacidade inclusiva nestas arenas políticas, agregando a elas segmentos antes apáticos ou arredios, mas também qualificar estes processos abrindo-se novas arenas discursivas, permitindo aos indivíduos se informarem mais a respeito de questões de ordem pública e trocarem argumentos de modo a construir e reconstruir suas preferências e opiniões.

Logo, achamos que não se pode imaginar um processo de deliberação participativo restrito a um único ponto de vista ou a uma única posição a respeito de problemas de ordem coletiva. Os indivíduos precisam municiar o debate com diferentes

razões e justificações levando em consideração questões não só pragmáticas, mas também a busca por justiça e as diversidades de compreensão cultural (BOHMAN, 2009).

Por fim, deixamos uma questão temporariamente em aberto, qual seja: em sociedades cada vez mais complexas, plurais e de massa, como fazer com que a deliberação pública alcance todos os indivíduos e segmentos sociais indistintamente? Acreditamos que existem maneiras de fazer com que os processos deliberativos abranjam quase toda a sociedade, seja adotando-se desenhos institucionais que busquem anular as desigualdades, seja introduzindo-se as NTICs ao longo dos processos. Estamos falando de desenhos institucionais que coloquem a participação política, a troca pública de razões, os debates e discussões típicos da esfera pública, a publicização das informações, os mecanismos de controle social e *accountability* disponíveis a todo e qualquer indivíduo.

Neste sentido, entendemos que as NTICs podem permitir que a deliberação pública seja ampliada e participativa, repercutindo sobre toda a sociedade. Se considerarmos que a deliberação pública, quando realizada em arenas exclusivamente presenciais tem demonstrado ser incapaz de abarcar certas audiências e públicos compostos por milhares ou até mesmo milhões de indivíduos, como jovens e segmentos de classe média, temos então na deliberação pública *online* uma opção para se constituir uma arena democrática participativa renovada fazendo da democracia eletrônica uma nova possibilidade de ampliação dos mecanismos de legitimação deliberativa. Mas, este é um debate que faremos um pouco mais adiante, antes disso precisamos demarcar o terreno crítico da democracia deliberativa.

#### **4.4. Uma crítica necessária ao modelo deliberativo**

A teoria deliberativa vem sendo permanente e sistematicamente submetida a um conjunto de críticas que colocam em xeque sua capacidade de promover um sistema político verdadeiramente democrático, participativo e justo. São críticas que partem dos mais diferentes matizes da teoria política. Dentre seus críticos destacam-se os elitistas, especialmente os defensores da teoria da Escolha Racional e também os pluralistas, em suas diferentes acepções.

Para os agregacionistas, como Joseph Schumpeter, Anthony Downs e Giovanni Sartori, por exemplo, a deliberação pública nada mais é do que um processo no qual as decisões são fruto da contagem de votos. Para eles, a justificação das decisões deve ser no máximo procedimental. Os defensores dessa tese também têm sido chamados de procedimentalistas. Para eles, basta justificar as decisões por meio do procedimento legal sem se discutir o conteúdo das mesmas, o que já seria suficiente para legitimar o processo decisório. Em contraposição a essa tese, os chamados ‘substantivos’ entendem que não só os procedimentos, mas, sobretudo o conteúdo das decisões deve ser justificado, questionado e/ou contestado por meio de mecanismos normativos, ainda que isso acabe criando um problema, qual seja: como estabelecer um sistema político estável se todas as decisões podem ser contestadas? Em parte é por isso que os procedimentalistas entendem que só se devem discutir os procedimentos e não o conteúdo das decisões, principalmente quando se trata de uma sociedade plural, deixando a justiça de uma decisão restrita ao aspecto meramente procedimental.

Os críticos do modelo deliberativo, como Iris Young, Lynn Sanders e Simone Chambers, questionam para que serve, afinal, a democracia deliberativa ou o sistema deliberativo. Para muitos deles serve apenas para fornecer uma opção de justificação ou de discordância moral envolvendo questões como escassez de recursos, moralismo, privatismo, pluralismo, entendimentos parciais etc. Segundo alguns deles, esta concepção procedimental da política deliberativa se choca diretamente com a tese da poliarquia e do pluralismo democrático. Primeiramente porque se considerarmos que a ideia da “boa vida” é um construto essencialmente liberal, então há aqui um conflito com a tese do pluralismo democrático, já que a condição básica da modernidade é não só a ideia da boa vida, mas também a pluralidade político-social.

Já os defensores da teoria da Escolha Racional acham que a democracia deve ao final do processo político-decisório apenas agregar os indivíduos em torno de interesses, preferências e posições, o que se dá essencialmente por meio da barganha de recursos de poder, da negociação política e do voto. Portanto, para eles, a justificação não é vista como algo essencial para o processo decisório. Por outro lado, se o procedimentalismo habermasiano se preocupa muito com o conteúdo ou substância das decisões políticas, este acaba por concentrar-se tão somente com o fato de que os procedimentos e normas do processo decisório precisam do assentimento de todos os indivíduos atingidos pelas decisões e não com o conteúdo substantivo do que se está decidindo.



Outro procedimentalista alvo de críticas é John Rawls. Apesar dele se basear em princípios de justiça para analisar o papel da deliberação pública e de entender que todos os indivíduos devem participar do processo político e que a distribuição dos recursos deve sempre privilegiar os menos favorecidos, para os seus críticos, a preocupação central de toda sua teoria, enquadrada como procedimental, ficou restrita a identificar as normas e os procedimentos que regem o processo decisório, sem jogar a luz sobre questões de ordem substantiva.

Mas, as críticas por parte dos defensores da teoria da Escolha Racional não param por aí. Por exemplo, o que afasta os racionalistas dos deliberacionistas é a ideia de que, para os primeiros, as escolhas já são dadas e, portanto, os indivíduos não são capazes de influenciar nas escolhas dos outros. Diferentemente, a teoria deliberativa defende a tese de que os indivíduos se organizam e formam escolhas coletivamente, como afirma Manin (2007, p.36), “quando os indivíduos entram no fórum político, não sabem exatamente o que querem ou precisam.” Benhabib, por sua vez, também contesta esta crítica dos racionalistas afirmando que (...)

(...) grande parte da teoria política sob influência de modelos econômicos de troca de razões operam, em particular, a partir de uma ficção metodológica. Esta última refere-se ao indivíduo como aquele que possui um conjunto ordenado de preferências coerentes. Tal ficção não possui muita relevância no universo político. Com relação a questões políticas e sociais complexas, mais frequentemente do que se possa imaginar, *os indivíduos podem ter seus pontos de vista e seus desejos, mas não possuem nenhum conjunto ordenado de preferências, uma vez que isso implicaria que eles teriam de ser previamente iluminados não só sobre as preferências, mas também sobre as consequências e os méritos relativos de cada uma de suas escolhas preferenciais.* Na verdade, é o próprio processo deliberativo que pode, provavelmente, produzir tal resultado, permitindo que o indivíduo produza uma reflexão crítica futura sobre suas perspectivas e opiniões já sustentadas. É incoerente assumir que os indivíduos podem iniciar um processo de deliberação pública com um nível de clareza conceitual sobre suas escolhas e preferências, o qual só pode resultar, de fato, de um processo bem-sucedido de deliberação (2009, p.115, *Grifo meu*).

Outro foco de críticas à teoria deliberativa volta-se para os possíveis mecanismos de coerção externa, ou seja, se para os deliberacionistas, o processo deliberativo deve ser livre de pressões e constrangimentos externos, para seus críticos é inegável que as decisões políticas são tomadas mediante algum tipo de constrangimento, seja por conta da formação de maiorias, seja por posições hierarquizadas e conflitantes entre interesses públicos e privados.

Segundo Rawls (1993), as deliberações públicas devem ser, ao máximo, isentas de interesses privados já que a teoria republicana defende que o ato fundacional de

qualquer democracia é sempre público. Habermas (1997), por seu turno, entende que qualquer ato fundacional tem a participação tanto da esfera pública, como também da esfera privada. Mas, independentemente do ato fundacional, trata-se mesmo é de um conflito em torno dos resultados dos processos decisionísticos. Já Cohen (1991), crê que o interesse público deve se sobrepor ao privado, mas não eliminá-lo totalmente, pois caso contrário, estar-se-ia caminhando na direção de um sistema político autoritário. Este conflito entre público *versus* privado nos remete de novo à discussão em torno da exigência de regras e procedimentos para garantir a legitimidade da deliberação política.

É um embate teórico permanente entre Rawls (1993) que entende que a razão do Estado deve prevalecer e todo o procedimento deliberativo deve se dar através das instituições estatais, como tribunais e parlamentos, por exemplo, e Habermas (1989) que acredita que o procedimento deliberativo se estabelece por meio de uma construção social, ou seja, a esfera pública gera influência sobre as arenas políticas formais que, por sua vez, deliberam sobre questões oriundas da esfera pública. Ora, não se está falando aqui de um sistema deliberativo que se retro alimenta o tempo todo? A questão central neste caso, colocada por Habermas, é se os debates que ocorrem na esfera pública devem ou não ser institucionalizados. Para o autor, não se deve buscar a institucionalização dos debates, pois isso engessaria o processo deliberativo de tal forma que o mesmo deixaria de ser um construto social passando a se pautar exclusivamente pelo interesse público-estatal. Mas, até que ponto a esfera pública pode influenciar o poder político sem ser colonizada por este? Para os críticos da deliberação, a esfera pública será sempre refém do mundo da política e não vice-versa. Não é a sociedade civil que sitia a esfera pública, como afirma Habermas (*Idem*), já que na maioria absoluta das vezes as decisões de ordem pública são produzidas a partir do centro do sistema político formal.

Outra crítica ao modelo deliberacionista coloca em dúvida se a política dele resultante é realmente uma forma de distribuição de recursos escassos para aqueles menos privilegiados na sociedade ou se, na verdade, é simplesmente uma espécie de política distributiva com cunho clientelista. Gutmann e Thompson (2004) apontam na direção de uma justiça redistributiva na medida em que entendem que sempre haverá demandas a serem atendidas por parte dos diversos setores e/ou segmentos sociais, como as demandas por inclusão político-participativa de minorias (negros, mulheres e homossexuais), por exemplo. Portanto, a teoria deliberativa pressupõe a democracia

como um sistema político inclusivo, já que a reivindicação de diferentes grupos leva permanentemente à inclusão de interesses, demandas e questões específicas no processo deliberativo.

Por fim, há também a crítica de que a teoria deliberativa não responde à questão do déficit de conhecimento, ou seja, para os críticos do modelo deliberacionista, a falta de informação é um obstáculo à participação no processo decisório. Problema que alguns deliberacionistas acreditam poder ser resolvido através da formação dos indivíduos que participarão das arenas deliberativas. Formação política esta que se dá através da própria participação em si, isto é, ao participar de arenas discursivas onde os debates abarcam um conjunto enorme de questões de ordem coletiva, onde são constantes as trocas argumentativas, onde processos de negociação se dão permanentemente e, sobretudo, onde o fluxo de informações se faz necessário, é de se esperar que os indivíduos acabem por formar sua própria consciência política sobre diferentes temáticas e acabem por se tornar atores ativos nestes processos deliberativos. Pelo menos é o que se espera sob o ponto de vista da análise teórica do modelo.

Mas, a crítica pode vir até mesmo de onde menos se espera, como a que nasce das teóricas do feminismo que desconfiam da capacidade do modelo deliberacionista abrir espaço para que todas as vozes sejam ouvidas. Na verdade, alguns matizes do pensamento feminista acham que as arenas deliberativas tendem a ser arenas discursivas racionais, machistas e dominadas por um único ou alguns poucos grupos hegemônicos que desconsideram manifestações emotivas, bem como excluem a possibilidade da pluralidade de interesses e de grupos e as múltiplas possibilidades de vocalização pública. O que, em certa medida, será refutado mais a frente quando apresentarmos parte de nossos achados empíricos.

Benhabib (2009) identifica um último conjunto de críticas oriundo dos institucionalistas e realistas que entendem ser a democracia deliberativa um modelo político ingênuo, principalmente por suas práticas plebiscitárias e pela negação da institucionalização de suas arenas. Enfim, como verificamos, não são poucas as críticas ao modelo deliberacionista. Muitas delas prontamente respondidas pelos seus defensores. Mas, tantas outras ainda permanecem sem respostas, pelo menos convincentes. Talvez por conta disso possamos dizer que o modelo deliberativo ou o sistema deliberativo seja um construto democrático ainda em disputa tanto sob o ponto de vista teórico, como também prático. Acreditamos que ele não pode ser entendido

como uma proposta pronta e acabada para oxigenar a democracia. Sua construção é cotidiana e depende essencialmente da análise empírica dos resultados produzidos pelas inúmeras experimentações deliberativas em curso pelo mundo afora. Exatamente o que estamos nos propondo a fazer através da presente pesquisa que busca verificar o impacto dos usos das NTICs, especialmente a Internet, na dinâmica participativa e deliberativa em experiências de orçamentação participativa digital e semidigital. Nosso grande desafio com isso é submeter a teoria normativa a uma série de testes de ordem empírica, estabelecendo uma relação entre a teoria e os nossos resultados e achados empíricos. Mas, antes disso, precisamos discutir e analisar esta nova forma de deliberação pública *online* que vem se instituindo a partir do momento em que as NTICs passaram a se tornar parte inseparável do cotidiano das pessoas.

#### **4.5. A Deliberação Pública *Online*: as NTICs e a democracia deliberativa**

O rápido desenvolvimento das NTICs tem colocado intrigantes questões para dois importantes e diferentes repertórios de ação política, quais sejam: a participação política e a deliberação pública. Para muitos estudiosos do tema, estas NTICs podem prover inúmeras possibilidades de interatividade entre os indivíduos e entre estes e os agentes públicos, bem como incluir segmentos sociais antes apáticos ou arredios ao processo político democrático. Isso, principalmente pelas diferentes possibilidades motivacionais, cognitivas e de geração de oportunidades que oferecem aos indivíduos, permitindo que se envolvam de forma concreta e efetiva na vida pública.

Parte significativa das análises em torno da deliberação *online* (*Online Deliberation*) está baseada nas premissas conceituais de esfera pública. Elas procuram combinar as arenas discursivas e dialógicas *online* presentes principalmente na Internet com as peculiaridades típicas da deliberação pública. Acredita-se que a Internet, por conta de suas inúmeras potencialidades poderá potencializar as chamadas arenas discursivas *online*. Potencialidades estas que, quando agrupadas podem gerar agilidade, intensidade, alargamento e aprofundamento da interação social. Portanto, é a partir dessa nova conjuntura tecnossocial que tem emergido o debate acerca da deliberação pública *online*.

Inúmeros autores (MAIA, 2008; GOMES, 2005, 2008; MENDONÇA, 2009; DAHLGREN, 2005; DAHLBERG, 2005; HINDMAN, 2008) têm buscado estudar a

participação e a deliberação pública *online* e muitos deles serão vitais para nossa análise a respeito deste novo fenômeno político, qual seja: a *e-democracy*. Vamos buscar nesta ampla literatura os argumentos necessários para embasar nossa hipótese de trabalho, qual seja: a de que o uso das NTICs, especialmente a Internet, em processos de participação e deliberação pública pode não só ampliar a capacidade inclusiva nestas arenas políticas, agregando a elas segmentos antes apáticos ou arredios, como até mesmo qualificar estes processos abrindo novas arenas discursivas, permitindo aos indivíduos se informarem mais a respeito de questões de ordem pública e trocarem argumentos de modo que possam construir e reconstruir suas preferências e opiniões.

Um dos estudos mais interessantes a respeito da deliberação *online* foi levado a cabo por Raphaël Kies (2010) – *Promises and limits of web-deliberation*. Através de dados empíricos o autor busca responder a uma importante questão, qual seja: o uso crescente de fóruns políticos *online* leva a uma democracia mais deliberativa? Para tentar responder a este problema, primeiramente ele mostra a evolução dos espaços públicos sob uma perspectiva histórica, através da definição e operacionalização dos critérios de democracia deliberativa, como inclusão, igualdade discursiva, reciprocidade, justificação, reflexividade, empatia, sinceridade, publicidade e impactos externos, o que acabou servindo de referência teórica para que pudessemos definir nossa matriz de análise empírica, como se pode ver no Anexo desta Tese. Em seguida, ele busca mensurar e avaliar o impacto da virtualização dos debates políticos sob três perspectivas, quais sejam: as diferentes categorias de debate público *online*; as categorias de atores que estes fóruns políticos *online* hospedam e; a avaliação da qualidade dos debates políticos *online* em diferentes contextos. O objetivo geral de Kies é avaliar, mais equilibradamente, o impacto da virtualização dos debates políticos trazendo novos elementos para a teoria deliberativa.

Para o autor, as primeiras pesquisas sobre a deliberação *online* eram limitadas, pois generalizavam (negativamente) o impacto dos debates políticos *online*, acreditando que eram espaços deliberativos com características semelhantes entre si. O impacto do que ele chama de “*web-debates*” deve levar em consideração primeiramente o número de cidadãos envolvidos e as características do que é debatido. Em segundo lugar, a natureza dos atores que acolhem o debate *online* e, por fim, os fatores contextuais, como moderadores, ideologia entre outros. Seu estudo principia levando em conta a participação quantitativa dos cidadãos na União Europeia (U.E.) e Estados Unidos

(EUA), fragmentando a análise sobre o tipo de debate e as categorias socioeconômicas dos usuários. Em seguida, sua análise recai sobre os atores políticos que acolhem o *web-debate*, ou seja, parlamentares, autoridades locais e partidos políticos, sempre buscando verificar o impacto do *web-debate* sobre a deliberação pública.

A análise a respeito do *web-debate* na Europa mostra que, por lá, muitos acham que a Internet facilita a deliberação pública, especialmente o debate e a discussão política, pois interpõe a escrita sobre a fala, permitindo superar-se a timidez, bem como a virtualidade do debate através do anonimato. Entretanto, este otimismo que muitos manifestam a respeito do papel jogado pela Internet nos processos de deliberação política não leva em conta a exclusão e a divisão digital baseadas nas competências e *expertise* tecnológicas necessárias, além do custo material para tal. Já os mais pessimistas, creem que o *web-debate* não passa de uma “conversa fiada” (KIES, 2010, p.67).

Pesquisa de 2002, usada por Kies (2010) mostrou que 24% dos cidadãos de 15 países da U.E. participou de algum debate político *online* (em junho de 2001 eram 20% e em novembro, 21%). A maior diferença de participação relaciona-se à idade, ou seja, 45% dos que declararam ter participado de algum debate político *online* tinha idade entre 15 e 24 anos e somente 8% tinha mais de 55 anos. Pelos dados desta pesquisa, foi também possível detectar-se uma pequena diferença de gênero, sendo que os homens participaram um pouco mais que as mulheres. Outros dados interessantes a respeito da participação política *online* mostraram que desempregados eram 34%, operários 25% e autônomos e empregados 18%. Do ponto de vista geográfico os mais participativos do *web-debate* foram os espanhóis (44%), seguidos de portugueses (29%), belgas (27%) e franceses (26%). Já os menos participativos foram gregos e holandeses (19%), britânicos (17%), dinamarqueses (16%) e irlandeses (14%). Estes dados sugerem que a participação em debates *online* tende a aumentar, principalmente entre os mais jovens, talvez porque eles tenham mais tempo disponível para tal e/ou porque tenham maior grau de *expertise*. De toda forma, isso também está ligado aos constantes desenvolvimentos das plataformas discursivas na Web e pelo crescente acesso à Internet, especialmente se levarmos em conta que se trata de uma pesquisa realizada há cerca uma década.

Sob o ponto de vista do debate político *online* em períodos eleitorais, Kies (*Idem*) afirma que a Internet vem ganhando cada vez mais importância, o que pode ser

verificado nos EUA e França, por exemplo. Como fonte de informação, a Internet fica somente atrás da TV e dos jornais, já estando em pé de igualdade com o rádio nos EUA na virada do milênio. O mesmo se verificou na França, onde a Internet, em 2002, só perdia para a TV, imprensa nacional e rádio. Sendo que, os que mais recorreram à Internet nestes períodos foram os indivíduos mais interessados no processo político-eleitoral. A Internet, nestes casos, tem sido usada para compartilhar e trocar conteúdos políticos, como publicar e transmitir seus próprios comentários, retransmitir comentários de outros indivíduos, transmitir e retransmitir áudio e vídeos próprios ou não e participar de *chats*, *blogs* e outros fóruns de debate político.

Para nós, um dado da pesquisa de Kies (2010) chamou a atenção, qual seja: o maior impacto do uso das NTICs, especialmente a Internet, nos processos de deliberação política se dá sobre os indivíduos mais jovens. Ainda que o autor levante algumas questões a respeito, como: somente pelo fato de os jovens serem mais familiarizados com as NTICs e mais propensos a usar a Internet já se pode dizer que eles também irão usá-la para fins políticos? Ou será que o problema é muito mais complexo, envolvendo formas tradicionais de engajamento político que são consideradas inadequadas pelos mais jovens? Trata-se de questionamentos que, como já vimos, também foram feitos por outros autores (MARGOLIS e MORENO-RIAÑO, 2009). O autor demonstra que cerca de um quarto dos jovens da U.E., em 2002, usaram a Internet para postar comentários políticos em fóruns *online*, deixando para trás todas as outras formas de participação política, como assinatura de petições, participação em manifestações públicas, atuação junto a ONGs, engajamento em sindicatos e ativismo político partidário ou em outros grupos de ação política (Tabela 2).

**Tabela 2. Envolvimento político de jovens cidadãos europeus (%)**

	Assinaram petição	Apresentaram visões em <i>web- fórum</i>	Participaram de manifestação pública	Trabalharam para ONG	Estiveram ativos politicamente	Atuaram em partidos ou grupos políticos
15 membros U.E.	30	23	24	12	9	5
12 novos membros U.E.	21	26	9	8	5	5
<b>Total</b>	28	24	20	11	8	5

**Fonte:** Kies (2010, p.70).

O perfil socioeconômico dos jovens europeus usuários de fóruns *online* mostra que geralmente são homens, moradores de grandes cidades ou áreas urbanas e desempregados. Além disso, a maior parte deles tem alto nível de qualificação educacional. Mas, porque os jovens veem na Internet uma boa forma de participar do debate político? Esta é uma pergunta que nos interessa muito para a presente pesquisa. Segundo Kies (*Idem*), por vários motivos. Primeiro porque eles têm mais familiaridade com as ferramentas interativas da *Web*. Segundo porque o *web-debate* exige baixo nível de compromisso e de bagagem social. Terceiro porque o debate *online* é vago, informal e aberto de modo que podem abandonar as arenas a qualquer momento. Também porque é possível se deslocar livremente por inúmeras arenas discursivas sem se fixar em nenhuma delas e, por fim, porque se pode, através do *web-debate*, influenciar os *decision-makers*.

O mesmo autor em tela focou suas análises em três arenas de *web-debate* político, quais sejam: parlamentos, cidades e partidos políticos. As duas primeiras têm caráter institucional, já os partidos políticos, apesar de também serem institucionais, são arenas de representação da sociedade civil, ainda que enfraquecidas sob o ponto de vista da legitimidade. As ferramentas de *web-debate* mais comuns utilizadas por estas arenas são os *mails*, os fóruns *online* e os processos de *e-consultation*. Cada uma delas têm seus incentivos, como o aumento da confiabilidade institucional, as possibilidades de *feedback* sobre questões específicas, a organização de campanhas políticas (no caso dos partidos), a promoção do debate público junto a um público interno, a promoção de novas ideias e estratégias de ação política. Por outro lado, existem desincentivos ao uso destas ferramentas, como o alto custo, a relutância da elite política em permitir a integração dos cidadãos ao processo político, o medo de ver a democracia representativa colocada em xeque (também verificado quando se trata de processos de orçamentação participativa), as possibilidades de manipulação política das massas e a crença de que a *e-participation* é geralmente caótica e desrespeitosa.

Aproximando-se do nosso objeto de pesquisa, interessou-nos a análise realizada que Kies (2010, p.80) faz em torno dos processos de *web-interação* no âmbito local, ou seja, das cidades. Esta análise envolveu dois aspectos: a *e-participation* local e o uso por parte dos indivíduos de *websites* de instituições públicas locais. De acordo com o autor, uma pesquisa norte-americana mostrou que a maioria dos representantes locais considera que o *e-mail* ajuda a compreender a opinião pública, melhorando a relação



com os grupos comunitários e ajudando a estabelecer contato com indivíduos antes “invisíveis.” Já outra pesquisa levada a cabo em Luxemburgo, mostrou que os representantes locais não são tão entusiasmados com a consulta *online*. Para eles ainda valem as formas tradicionais de participação e consulta política, ou seja, debates transparentes, conselhos comunitários e eleições para estes conselhos. Quanto à percepção dos indivíduos a respeito, o autor refere-se a uma pesquisa dinamarquesa a respeito do uso da Internet nos processos políticos que mostrou que um número considerável de indivíduos gostaria de participar de debates públicos nos *websites* locais (31%), ou participar de audiências públicas eletrônicas (36%), ou ainda acompanhar as reuniões do governo local (22%).

Considerando-se o conteúdo de informações dos *websites* locais, é de se esperar que eles sejam mais visitados e frequentados, pois trazem informações vitais para o dia a dia dos indivíduos, diferentemente dos *websites* dos parlamentos nacionais, por exemplo. Outras pesquisas realizadas na Dinamarca, Noruega, Suécia e EUA comprovam que o uso de *websites* locais por parte dos indivíduos é relativamente grande, seja para buscar informações ou para contatar as autoridades locais, seja para os representantes eleitos contatarem seus eleitores, bem como permitir o diálogo entre os indivíduos, grupos de interesse locais e representantes políticos. Mas, o autor levanta o seguinte questionamento: quais são as possibilidades de uma efetiva *web-interação* em nível local? Para respondê-la ele realizou a análise sobre a oferta de arenas discursivas *online* em *websites* locais se baseando em seis outros estudos levados a cabo em cidades da U.E., EUA, Reino Unido, França, Noruega e Suécia, entre 2002 e 2006.<sup>47</sup> Para isso, considerou quatro características interativas: presença de *e-mails* de prefeitos e vereadores; se o *e-mail* estava ativo ou não; presença de fóruns *online* e; possibilidades discursivas e de consulta *online* pelos legislativos locais (Tabela 3).

---

<sup>47</sup> Foram analisados *websites* de 35 grandes cidades europeias e capitais nacionais da Áustria, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha e Reino Unido. Dados obtidos entre o segundo semestre de 2003 e o primeiro semestre de 2004. Também foram analisados os *websites* das 100 maiores áreas metropolitanas dos EUA. Dados de fev. 2004. Foram analisados 469 *websites* locais no Reino Unido. Dados obtidos no final de 2003. Foram analisados *websites* de 240 municipalidades da França (mensuração feita a partir dos *e-mails* gerais das prefeituras). Dados de 2000. No caso da Noruega, foram analisados *websites* de 433 municipalidades na primavera de 2003. Já no caso da Suécia, foram analisados *websites* de 289 municipalidades no verão de 2002 (KIES, 2010, p.83).

**Tabela 3. Oferta de suprimentos interativos *online* em cidades dos EUA e U.E. (%)**

<i>Websites de prefeituras</i>	<i>E-mail do Prefeito</i>	<i>E-mail dos Vereadores</i>	<i>Fórum Online</i>	<i>Arenas discursivas e e-consultation</i>
Europa	63	41	26	-
EUA	80	79	2	0
Reino Unido	-	-	43	2
França	93	-	10	-
Noruega	54	16	14	5
Suécia	-	43	19	-

Fonte: *Apud* Kies (2010, p.83).

Uma rápida análise dos dados contidos na tabela anterior mostra que muitas cidades fornecem os *e-mails* dos prefeitos e vereadores em seus *websites*, mas poucas oferecem fóruns deliberativos *online* e quase nenhuma oferece possibilidades interativas e de consulta *online*. Além disso, em geral o *e-mail* do prefeito é mais presente do que dos vereadores, com exceção dos EUA onde se deu o contrário, pelo menos nas grandes cidades, conforme afirma o autor do estudo. As maiores cidades da U.E. oferecem mais fóruns *online* que as maiores cidades dos EUA (26% *versus* 2%). Outro aspecto interessante é que quanto maior a cidade, maior a possibilidade de seu *website* oferecer arenas discursivas *online*. Na realidade, o que há mesmo é a provisão de três tipos de ferramentas interativas, quais sejam: *mails*, caixas para a postagem de propostas e *e-consultation*.

De toda forma, a conclusão que podemos tirar é que os *websites* das cidades visam, a priori, dar mais transparência e eficiência na prestação de informações públicas e, em menor medida, estimular o acesso direto dos cidadãos aos seus representantes eleitos e ao *staff* estatal. Mas, uma questão que nos intriga é por que as cidades relutam em oferecer canais de *e-participation*? Algumas respostas nos parecem óbvias. Primeiro porque elas preferem usar as ferramentas da *web* para dar um ar de modernização e de responsividade à gestão pública e não para ampliar o processo de participação na deliberação política. Segundo, porque nos parece que não há vontade política para democratizar ainda mais a democracia que aí está, além do que elas acham que o custo de implantação destas ferramentas de *web-interação* é muito elevado. Por fim, porque elas simplesmente ignoram as potencialidades participativas e deliberativas destas ferramentas *online* e porque não creem que a democracia precise ser qualificada.

Enfim, o estudo levado a cabo por Kies (2010) nos foi de grande valia, pois mostrou que para mensurar o potencial da deliberação *online* é preciso analisar o grau

de participação política dos indivíduos através das ferramentas de *e-participation* e também identificar os principais atores políticos que têm investido na *e-deliberation*. Para o autor, há uma crescente participação dos indivíduos nos fóruns de *web-debate*, ainda que o grau de participação varie conforme as nacionalidades e, principalmente, conforme os segmentos da sociedade. Contudo, achamos que não devemos superestimar estas diferenças de participação, principalmente porque as matrizes de análise das pesquisas empíricas a respeito da deliberação *online* não são sempre as mesmas. Até porque achamos que o *design* dos ambientes *online* interfere nestes resultados, ou seja, pode-se ter arenas deliberativas *online* com diferentes fins, como a interação, a mobilização, a consulta ou outro tipo de ação política. Por isso as diferenças de participação ficam mais ou menos evidentes dependendo do critério de comparação adotado. De todo modo, pelos dados apresentados por Kies (2010), é possível concluir que os indivíduos mais participativos são jovens, geralmente aqueles mais interessados no jogo político democrático ou mais ativos politicamente e aqueles com maior *expertise* para usufruir de todas as potencialidades de interação oferecidas pela Internet.

A crescente oferta de *web-arenas* discursivas por parte de diferentes atores políticos, permitindo o estabelecimento de mais e novos espaços de deliberação *online*, só terá o efeito desejado, ou seja, a democratização da democracia, como afirma Avritzer (2004), se estes espaços de *web-debate* forem realmente apropriados pela sociedade civil de modo crítico e propositivo. Caso contrário, o que se verá é um processo já conhecido por quem se debruça sobre a teoria democrática e sobre as análises em torno da democracia deliberativa, isto é, estes espaços de *e-deliberation* acabarão sendo apropriados pelo poder público e pelos agentes políticos institucionais que os usarão para ampliar sua capacidade de colonização da esfera pública, pautando os debates e discussões de acordo com os interesses que lhes convém, excluindo a possibilidade de que segmentos sociais, antes excluídos dos processos decisórios, possam participar, não só discursivamente, mas e, sobretudo, gerar *inputs* para a agenda pública. Portanto, para nós, a legitimidade do processo deliberativo *online* dependerá fundamentalmente da capacidade ou não destas *web-arenas* serem abertas, públicas, inclusivas e capazes de dar respostas efetivas aos problemas de ordem pública, além de fazerem parte de um contexto político no qual haja efetiva vontade por parte dos agentes políticos em implementá-las.

Outro importante estudo a respeito da *e-deliberation* que nos serviu como

referência foi realizado por Wales *et al* (2010). Assim como nós nos propomos, os autores analisaram a deliberação em fóruns *online* a partir das categorias teóricas habermasianas. Sendo que algumas destas categorias foram flexibilizadas e adaptadas, como a noção de racionalidade, por exemplo, pois para eles é necessário ampliar o conceito de racionalidade, ou seja, é preciso passar de uma definição simplista de troca ponderada de opiniões e justificações formais, para uma possibilidade de troca de experiências pessoais e de histórias de vida. Quanto à reciprocidade, os autores consideram que se trata de uma categoria de análise que não pode ficar ligada somente à ideia de ponderação racional e consenso tal qual proposto pelo modelo clássico de deliberação. Para eles, ela deve estar relacionada à diversidade de vozes no debate e às maneiras como os indivíduos interagem. Já quanto à participação, reputam que a participação *online* seja diferente da participação *off-line*, argumento que converge para a posição de Mutz (2006), muito possivelmente pelo caráter de anonimato típico dos processos de interação *online*, permitindo-se assim a constituição de fóruns mais “seguros” e menos propensos às práticas sociais típicas de fóruns de deliberação *off-line*.

Todavia, é preciso ressaltar que Wales *et al* (2010) simplesmente desconsideraram uma questão central da teoria deliberativa de Habermas, qual seja: a relevância dos temas discutidos pelos os indivíduos envolvidos no debate. Nesse sentido, só seria possível definir o nível de qualidade da deliberação se considerássemos, antes de tudo, a forma como as questões tratadas afetam efetivamente a vida dos participantes. Isto é, as questões discutidas despertam o interesse daqueles que estão envolvidos no processo deliberativo? Elas se referem a problemas e demandas reais do cotidiano comum dos indivíduos? Habermas (1989) acredita que os fluxos comunicativos no interior da esfera pública não são originados da vontade do poder público, mas nascem naturalmente de acordo com a dinâmica das demandas e questões presentes nas arenas interativas informais do mundo da vida.

Um terceiro estudo que nos serviu de referência empírica foi realizado por Margolis e Moreno-Riaño (2009). Neste caso, os autores voltam seu escopo para o papel jogado pela Internet no processo político-democrático. Para eles, a Internet pode impulsionar ideias e projetos político democratizantes de diferentes atores, como partidos, grupos de interesse ou ativistas, especialmente aqueles geralmente ignorados ou negligenciados pela mídia de massa, ou seja, a Internet pode permitir a ampliação da

participação democrática por meio da vocalização de ideias, projetos e ações através da rede mundial de computadores. Ainda que achemos que, na prática, isso não aconteça em sua plenitude, pois se a *Web* altera as formas de acesso à informação por um lado, por outro lado não tem se mostrado capaz de ampliar substancialmente a participação, nem tampouco de redefinir o *status quo* político dos atores do mundo *off-line*, mesmo que em muitos casos os coloque em xeque. Um bom exemplo tem sido os movimentos de ciberativismo recentes, como os protestos contra o totalitarismo do governo iraniano; os movimentos por mais democracia nos países árabes (Primavera Árabe); o movimento da *Plaza de Mayo* na Espanha; os protestos contra o governo e a crise econômica na Grécia; a revolta dos jovens londrinos em protesto contra a exclusão social e a arbitrariedade policial; a marcha das vadias,<sup>48</sup> pela liberalização da maconha ou o “churrasquinho da gente diferenciada” no bairro de Higienópolis, estes três últimos no Brasil.

Para alguns defensores mais contemporâneos da ideia clássica de democracia,<sup>49</sup> a Internet e as NTICs, de um modo geral, facilitam o acesso à informação para os indivíduos, permitindo que qualquer um possa participar dos processos de deliberação pública, bem como apresentar suas demandas e questões políticas. Já os elitistas, por seu turno, acham que as NTICs, especialmente a Internet, ainda não é uma realidade para boa parte dos indivíduos, seja porque eles não possuem interesse, seja porque não possuem a *expertise* necessária para agirem de forma reflexiva e racional em processos deliberativos, nem tampouco para dominarem a linguagem e as ferramentas tecnológicas, o que não deixa de ser verdade, ainda que parcialmente falando.

O argumento de que a Internet pode vir a empoderar os indivíduos pressionando governo e elites a serem mais responsivos, segundo Margolis e Moreno-Riaño (2009), perpassa três questões, quais sejam: (i) a atuação de grupos de pressão através da Internet; (ii) o uso das ferramentas da *Web* pelos principais atores políticos, seja como

---

<sup>48</sup> Em maio de 2012, vários meios de comunicação de massa publicaram matérias sobre a segunda edição da Marcha das Vadias em várias cidades brasileiras, como parte de um movimento mundial chamado de “*SlutWalk*” iniciado em 2011, no Canadá, quando um policial de Toronto afirmou que para que não fossem vítimas de estupro as mulheres deveriam deixar de se vestir como vadias. Daí em diante, o movimento se espalhou pelas redes sociais na Internet ganhando a adesão principalmente de jovens que passaram a organizar marchas de protesto contra o machismo nas quais predominava o uso de roupas provocantes e performances cômicas por parte dos participantes (NOVAES, 2012, p.11).

<sup>49</sup> Nos anos 1950/60, os elitistas se referiam aos teóricos participacionistas como “democratas clássicos” (MARGOLIS e MORENO-RIAÑO, 2009), o que se comprovou ser um equívoco. Segundo Pateman (1992), o “mito clássico” atribuído pelos elitistas à participação está vinculado ao fato de que, para eles, ela dependia da virtude cívica dos cidadãos.

fonte de coleta e difusão de informações, seja como possibilidade de se estabelecer laços cooperativos; (iii) a capacidade ou não de a Internet reduzir as desigualdades sociais, econômicas e políticas entre os indivíduos. Para eles, se estas questões não forem levadas em consideração, é impossível afirmar que a Internet ajudará a qualificar a democracia. Ainda que seja inegável que a Internet tenha colaborado para uma quase revolução nas estratégias de campanha político-eleitoral nos últimos anos, não se pode afirmar que ela tenha levado a mudanças significativas a ponto de promover-se uma revisão das teorias democráticas clássicas, nem tampouco do processo de deliberação pública, o que também concordamos. Mesmo que a Internet e as NTICs de modo geral conduzam a um maior e mais fácil acesso à informação política por parte dos indivíduos e a uma maior participação nos processos de deliberação pública, para os elitistas, a maioria dos indivíduos não possui interesse, nem tampouco a capacidade cognitiva necessária para discutir, debater, refletir, julgar e decidir sobre questões de ordem política.

Outro problema levantado pelos autores está no papel jogado pelos moderadores na *web*, ou seja, os responsáveis por tratar e disponibilizar as informações na rede. Para os autores, os mecanismos de controle sobre a produção e a difusão da informação que circula pela Internet refletem quase como um espelho o mundo e o *status quo* político *off-line*, o que acaba por contradizer a ideia de que se trata de um espaço onde os fluxos informativos e comunicativos são completamente livres. Sendo assim, o maior acesso dos indivíduos à Internet, não significaria necessariamente que os mesmos estarão usando essa NTIC para promover a deliberação pública. Até porque, a maioria dos indivíduos que acessam a *web*, o fazem com fins comerciais, consumistas ou de entretenimento pura e simplesmente (MARGOLIS e MORENO-RIAÑO, 2009). Além disso, o uso político da rede ainda é relativamente pequeno e tem se restringido, em boa medida, a ações mobilizadoras e às campanhas político-eleitorais. Portanto, como podemos verificar, são estudos feitos sobre diferentes ambientes de deliberação *online*. Kies (2010), por exemplo, focou os processos de *web-debate* e *web-interação* sob a perspectiva de diferentes atores políticos, já Margolis e Moreno-Riaño (2009) estiveram preocupados em estudar o peso da Internet sobre o processo político-democrático importando-lhes identificar as finalidades destas arenas *online* para a ação política de modo mais geral.

Por fim, partindo de uma postura mais crítica e cética em torno do papel jogado

pela Internet no processo político-democrático, podemos citar os estudos de Diana Mutz (2006) e Cass Sustein (2002). No caso de Mutz, ela afirma que, independentemente do uso ou não das NTICs no processo deliberativo, indivíduos com pontos de vista, posições e interesses antagônicos não deliberam entre si e cidadãos politicamente engajados não levam em conta um dos princípios fundamentais da democracia deliberativa, qual seja: a tolerância para com o diferente ou para com o ponto de vista discordante. Na verdade, ela aborda uma questão que outros autores também enfocam em suas análises, qual seja: os indivíduos tendem a se sentir mais confortáveis entre iguais e a se aproximar daqueles grupos com visões políticas parecidas como forma de promover a boa convivência social evitando assim conflitos entre desiguais. Mesmo os indivíduos mais politizados têm dificuldades para defender suas posições, pontos de vista e interesses quando submetidos a uma arena deliberativa marcada pelas divergências políticas (DALGREN, 2005; DAHLBERG, 2007; MARGOLIS e MORENO-RIAÑO, 2009).

Após levantar questões em torno da participação, do engajamento, do ativismo e da tolerância, Mutz analisa o papel desempenhado pelas redes sociais (*networks*) no processo deliberativo. Para ela, apesar das NTICs permitirem que a deliberação pública transcenda as barreiras espaciais (*enclaves*), elas não são capazes de atender a um *cross-sectional*<sup>50</sup> de exposição política, visto que o elevado grau de especialização da informação divulgada pela mídia tende a conduzir os cidadãos a optarem por informações que convirjam com suas posições, interesses e pontos de vista, desconsiderando-se, portanto, a diversidade de informação. Segundo ela, a Internet até poderia alavancar a comunicação à distância entre os indivíduos, bem como colocar em disputa ideias e posições distintas, transcendendo as barreiras do espaço, mas o maior problema é o fato de que a ampliação das fontes de informação leva, concomitantemente, a uma maior seletividade por parte dos indivíduos, reduzindo-se a possibilidade de uma grande diversidade de opiniões políticas. Além disso, para ela, a Internet também pode levar ao estabelecimento de vínculos frágeis entre os indivíduos não conduzindo, portanto, à ampliação das arenas participativas, estabelecendo uma dialética entre possibilidades de potencialização e as restrições democráticas da Internet.

---

<sup>50</sup> Mutz (2006) está se referindo à incapacidade de as NTICs produzirem informações políticas que cheguem e sejam consumidas por todos os indivíduos, independentemente de sua posição social ou de sua convicção político-ideológica, ou seja, a capacidade de comunicação política das NTICs ainda é limitada e, geralmente, seus conteúdos têm um foco específico em alguns segmentos da sociedade, não atingindo todo o conjunto de cidadãos.

Apesar dela não ir fundo no debate a respeito da deliberação pública *online*, para nós, sua maior contribuição está no argumento de que as teorias deliberativas não são capazes de mostrar como se superar essa questão da interação em ambientes socialmente plurais e complexos e ao mesmo tempo manter-se um nível mínimo de participação e ativismo político. Para a autora, a maioria dos indivíduos opta pelo silêncio como forma de preservar uma convivência harmoniosa em arenas nos quais há muita divergência político-ideológica, isto é, qualquer que seja a teoria política, é preciso se considerar que os indivíduos pertencem a uma extensa rede de relacionamentos sociais que eles não estão dispostos a colocar em risco (MUTZ, 2006, pp.145-6).

Fenômeno que, em certa medida, já havia sido identificado e tratado por Sustain (2002). Para ele, na Internet, os indivíduos tendem a ver só o que querem ver, ouvir apenas o que querem ouvir e ler apenas o que querem ler. O ciberespaço gera aos indivíduos a possibilidade de filtrar tudo, ficando só com o que se quer ver, ouvir e ler. E este poder de filtrar as informações só tem aumentado quase exponencialmente. Com o advento dos jornais *online*, os indivíduos passaram a acessar somente o que realmente gostariam de ler ou que lhes interessa, abrindo somente *sites* e *homepages* que contenham opiniões com as quais concordem. Para Sustain (*Idem*), ainda que muitos concordem e aplaudam a ascensão deste novo modelo de produção e acesso a informações personalizadas, isso não parece ser muito bom para a democracia, nem tampouco saudável para ideia de república. Até porque, para ele, isso não significa liberdade de expressão.

Sustain (2002) expõe, através de suas análises, as desvantagens do uso egoísta da Internet, mostrando como os cidadãos deveriam abordar a Internet de forma mais responsável, não agindo apenas como consumidores. A democracia, segundo ele, depende fundamentalmente de experiências compartilhadas e exige que os cidadãos sejam expostos a temas e ideias que nem sempre eles terão a oportunidade de escolher previamente. Portanto, se jornais e outros meios de comunicação de massa ajudaram, num dado momento histórico, a criar uma cultura compartilhada, com a significativa diminuição do papel destes meios no universo da comunicação política, a sociedade agora corre o risco de fragmentação, e as comunidades até então compartilhadas correm o risco de dissolução, surgindo em seu lugar apenas os ecos cada vez mais altos de nossas próprias vozes e de nossas próprias opiniões.



Enfim, ao aferir as consequências das NTICs para a democracia e para a liberdade de expressão, Sunstein (2001) argumenta que a questão central não é se a *web* precisa ou não ser regulamentada, até porque para ele já é regulamentada, mas como a Internet pode vir a promover a liberdade por um lado, sem que, por outro lado, seu potencial discursivo venha promover uma espécie de corrente de opiniões que acabem por promover e inflamar o ódio entre grupos. Dai ele sugerir a correção dos possíveis equívocos hoje produzidos pelo papel jogado pela Internet, de modo que ela possa vir a realmente promover a qualificação da democracia deliberativa e da própria república (norte-americana).

Como vimos existem inúmeros estudos em torno do papel desempenhado pela Internet nos processos político democráticos. Desde estudos mais teóricos que tentam relacionar a teoria deliberativa, bem como as ideias de participação e representação política, ao advento destas NTICs (SUSTEIN, 2002; MUTZ, 2006), até estudos de caráter mais empírico buscando aferir o grau de qualidade democrática gerado pela introdução de ferramentas de participação, interação, debate e mobilização política através da Internet nos processos de deliberação pública (MARGOLIS e MORENO-RIANO, 2009; KIES, 2010). Vimos também que questões como mobilização social, interação político-deliberativa, trocas argumentativas, provimento de razões, capacidade reflexiva, poder decisionístico, poder de agenda e controle social são centrais quando se tenta mensurar o grau de inclusividade, participação e qualidade da deliberação pública *online*.

No caso específico de nossa pesquisa, partiremos da análise de duas experiências de orçamentação participativa digital e semidigital hoje existentes no Brasil, quais sejam: o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte e o Orçamento Participativo de Recife (enfocando especialmente sua etapa digital). Para além de nosso objetivo principal que é verificar se as NTICs, especificamente a Internet, tornam os institutos participativos em tela mais inclusivos, ampliando e potencializando a deliberação pública, bem como a tomada de decisões e os mecanismos de controle social, também buscamos atingir alguns objetivos secundários, como aferir se os fóruns de deliberação *online* reduzem os custos da participação política criando novas possibilidades de ampliação do cânone democrático e, verificar se as NTICs, especialmente a Internet, têm sido usadas mais como ferramentas de consulta política e

*e-voting*, do que como facilitadoras da comunicação entre a sociedade civil e o Estado, bem como da interação entre cidadãos e, entre estes e diferentes grupos de interesse.

Dessa forma, partimos agora para a análise destes dois institutos participativos acima citados tendo como nosso ponto de partida o construto teórico e analítico sobre a participação e a deliberação que levantamos nos dois últimos capítulos.

## 5. ANÁLISE DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS DIGITAIS E SEMIDIGITAIS DE BELO HORIZONTE E RECIFE

Diz-me e vou esquecer, mostra-me e lembrarei, envolve-me e entenderei.  
*Provérbio chinês*

Até aqui discutimos o impacto das NTICs sobre o processo político democrático, mostrando como elas podem promover o desencaixe das relações tradicionais e, ao mesmo tempo, construir novas relações e recolocar novas questões à teoria política. No interior deste processo, atribuímos à participação e à deliberação um papel de destaque na reconexão destas relações, uma vez que acreditamos que elas possibilitam aos atores políticos e sociais assegurar sua autonomia pública e privada. Neste caso, valorizamos também o papel desempenhado por estes atores, não só se apresentando e participando, mas também debatendo, discutindo, refletindo sobre estes processos e sobre o papel que cumprem no seu interior, bem como tomando decisões finais, o que a nosso ver caracteriza a deliberação sob o ponto de vista mais operacional.

É exatamente esta conexão entre o advento das NTICs e as experiências de participação e deliberação *online* colocadas no foco de nossa pesquisa que poderão nos permitir responder à nossa questão central de trabalho, ou seja, em que medida as NTICs tornam as instituições participativas mais inclusivas, ampliando e potencializando os espaços de vocalização e de decisão política, bem como os mecanismos de controle social? Para isso vamos analisar duas experiências distintas de participação e deliberação *online* objetivando aferir se estas novas arenas possibilitam aos atores que delas participam se apoderar não só das ferramentas digitais de comunicação, informação e interação, mas do próprio processo político no qual elas se inserem tomando decisões acerca da peça orçamentária dos municípios onde vivem.

Nossa estratégia de pesquisa privilegiou o método qualitativo uma vez que a análise dos OPs foi baseada em levantamento de dados primários junto aos órgãos governamentais, análise documental e entrevistas com atores-chave do governo e da sociedade civil organizada. Neste sentido, considerando que nossa pesquisa envolve a análise de mecanismos distintos de participação e deliberação, enfocamos, primeiramente, os desenhos institucionais – regras – das duas experiências em tela, já que consideramos esta uma das variáveis determinantes para os resultados acerca da qualidade da participação e da deliberação. Para isso, buscamos identificar os

mecanismos participativos, as arenas de deliberação *online* e as ferramentas comunicativas e interativas digitais comuns ou não, de modo a posteriormente tentar aferir a presença da deliberação e o grau de qualidade deliberativa de ambos os casos estudados.

Para verificar o grau de qualidade deliberativa *online* do OPD-BH, optamos também por analisar o conteúdo dos comentários e mensagens postadas no seu *site* nos anos 2008 e 2011. A análise levou em conta uma série de preditores já utilizados por outros autores que realizaram pesquisas de caráter empírico sobre a qualidade da deliberação pública *online*.<sup>51</sup> Já para analisar o Orçamento Participativo (semidigital) de Recife, buscamos caracterizar suas etapas – presencial e digital – e seus dois formatos (2001/2006 exclusivamente presencial e 2007/2011 mesclando presencial e digital).

Reforçamos que a análise dos desenhos institucionais dos dois institutos participativos em tela se justifica na medida em que entendemos que as regras do jogo político-democrático nestas arenas são importantes para a definição do grau de inclusão e participação política, bem como para a definição dos resultados deliberativos finais. Portanto, como já anunciado anteriormente, realizaremos a seguir a análise tanto dos desenhos institucionais, quanto das ferramentas digitais (informativas, comunicativas e interativas) do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte e da etapa digital do Orçamento Participativo de Recife, decompondo dados quantitativos sobre participação e deliberação nestas duas arenas, de maneira a verificar se realmente são arenas inclusivas e capazes de potencializar a vocalização dos atores da sociedade civil, principalmente de segmentos sociais que, geralmente, ficam à margem dos processos de deliberação pública, seja por apatia ou desinteresse pela participação. Além disso, pretendemos verificar se esta participação ocorre de forma que os atores possam debater publicamente suas preferências ou se apenas permite a agregação numérica de mais cidadãos ao processo decisório.

Por fim, para cada um dos institutos participativos estudados precisamos, antes de tudo, contextualizar o seu surgimento dentro de um processo histórico e político das cidades onde foram implantados, já que entendemos ser este um elemento importante para se compreender o quanto a participação política popular e a deliberação pública são

---

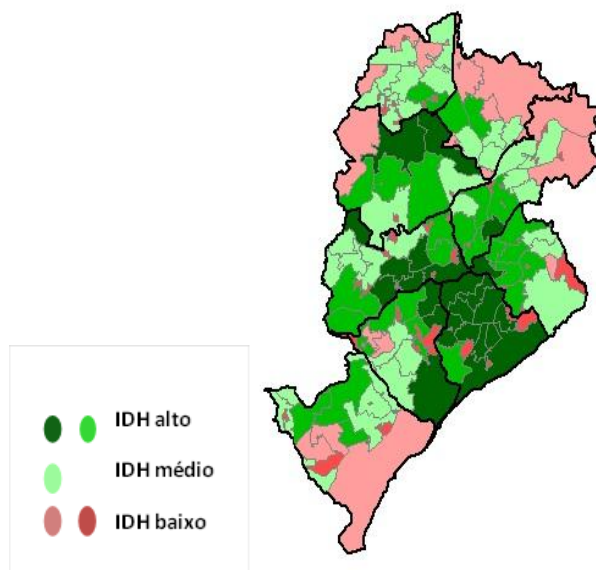
<sup>51</sup> Steiner *et al*, 2004; Stromer-Galley, 2007; Maia, 2008; Gomes e Maia; 2008; Bächtiger *et al*, 2009; Margolis e Moreno-Riaño, 2009; Wales *et al*, 2010; Kies, 2010; Sampaio, 2010; Mendonça e Pereira, 2011.

colocadas no centro da pauta de ações políticas por parte dos seus respectivos governantes.

### 5.1. O Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte

Belo Horizonte é a sexta cidade mais populosa do Brasil, pólo de uma das três maiores regiões metropolitanas do país. Está na região Sudeste e tem uma área territorial de 331 Km<sup>2</sup>, sendo sede político-administrativa do estado de Minas Gerais. Sua população é de aproximadamente 2.375.444 habitantes (44% de uma região metropolitana composta por 34 municípios). Sua área está dividida em nove Regiões Administrativas, quais sejam: Barreiro, Oeste, Centro-Sul, Leste, Noroeste, Nordeste, Norte, Pampulha e Venda Nova. Com uma população totalmente urbana possui um IDH considerado alto (0,839) e renda per capita equivalente a R\$ 1.226,00 (Figura 2).<sup>52</sup>

**Figura 2. Mapa do Índice de Desenvolvimento Humano em BH (2000)**



**Fonte:** Disponível em <[http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas\\_bh/release\\_renda.pdf](http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_bh/release_renda.pdf)>. Acesso mai 2012.

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal de BH é de 0,8529,<sup>53</sup> todavia, segundo o Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP, 2007, p.4),

<sup>52</sup> Dados do Censo 2010. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em abril 2012.

<sup>53</sup> O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é um estudo anual realizado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro que visa acompanhar o desenvolvimento dos 5.564 municípios brasileiros em três áreas: emprego/renda, educação e saúde. É baseado em dados estatísticos públicos

Belo Horizonte é uma “cidade de contrastes, possui áreas que apresentam altos índices de qualidade de vida urbana e outras com problemas sociais e urbanos. Possui 248 vilas, favelas e conjuntos habitacionais”, espalhados por toda a cidade, mas concentrados principalmente nas regiões do Barreiro, Nordeste, Norte, Venda Nova e Pampulha.

Belo Horizonte é uma cidade que nasceu a partir da ação política dos republicanos mineiros que desejavam romper com a velha ordem monárquica que se exauria e ao mesmo tempo buscavam resgatar os velhos ideais republicanos da Inconfidência Mineira (CEDEPLAR, 2004). A nova capital das Minas Gerais seria o símbolo de um novo tempo que nascia no final do século XIX. Deveria ser suficientemente distante da capital federal para não ficar sujeita às suas ingerências políticas e, ao mesmo tempo, bem posicionada entre as principais regiões do estado. Seria construída para simbolizar um novo tempo de progresso e modernidade. Seu traçado original se inspirava nas cidades mais modernas daquele tempo, como Washington e Paris. Suas ruas e avenidas foram planejadas para permitir o livre fluxo de novos habitantes vindos de todos os lados, uma realidade totalmente diferente da velha capital, Ouro Preto, marcada pelas ruas e vielas estreitas e íngremes que impediam qualquer possibilidade de expansão e crescimento. Foi inaugurada em 1897 e seus pais fundadores foram Augusto de Lima, o idealizador, Crispim Jacques Bias Fortes, seu criador e o engenheiro Aarão Reis, o construtor.

Seus primeiros anos foram muito difíceis. Sem perspectivas de desenvolvimento econômico-industrial, a cidade se dividia entre um centro que concentrava a elite com seus bares, clubes e teatros e a periferia distante onde viviam os trabalhadores pobres em condições ainda muito precárias. A partir do início da década de 1910 começaram a se implantar pequenas indústrias na cidade e a classe operária começou a se expandir. Foi quando surgiram as primeiras lutas contra as injustiças sociais. Em 1912 ocorreu a primeira grande greve encabeçada pelos operários da construção civil que conseguiu parar a cidade por duas semanas. Lutavam por uma jornada de trabalho de oito horas e tiveram o apoio da população, quando começaram a ser reconhecidos como cidadãos, reivindicando, cada vez mais, melhores condições de trabalho, educação, transporte, saúde e moradia.

Os anos 1920-30 foram marcados por rápido desenvolvimento urbano e industrial, sendo que todo esse progresso acabou por criar uma área de periferia para além dos limites originais da cidade. Surgiram novos bairros e as favelas começaram a se proliferar pela cidade. Era um crescimento sem qualquer planejamento ou um mínimo de políticas públicas urbanas, o que acabou por criar grandes problemas sociais e urbanos, já que a maioria dos bairros que surgiram não possuíam serviços básicos de abastecimento de água, fornecimento de luz e rede de esgotos. As décadas de 1940-50 foram de intenso desenvolvimento industrial. BH se consolidou então como um dos mais importantes centros urbano-industriais do país. A sua população praticamente dobrou com o êxodo rural e os problemas urbanos também começaram a explodir. Com Juscelino Kubitschek como prefeito (1940-45), BH ganhou suas primeiras políticas públicas na área habitacional e de infraestrutura. Quando novas avenidas foram abertas e o complexo arquitetônico da Pampulha construído com o apoio de Oscar Niemeyer. Pouco depois, o prefeito Américo René Gianetti (1951-54) elaborou o primeiro Plano Diretor para a cidade.<sup>54</sup>

BH não soube se planejar para o *boom* populacional que viveu naqueles anos. A partir da década de 1970 a cidade já ultrapassava um milhão de habitantes. Tudo era caótico e desordenado. As indústrias se proliferavam nas regiões norte e oeste, bem como nas cidades ao seu entorno. A elevada densidade demográfica, a verticalização e os inúmeros problemas oriundos da ausência de planejamento levaram os gestores públicos a buscarem construir as primeiras políticas públicas urbanas para a cidade, como o Plano Metropolitano de Belo Horizonte (Plambel) (TONUCCI FILHO, 2010). O rápido crescimento econômico não trouxe consigo a solução para os inúmeros problemas sociais e urbanos dele advindos. Assim, uma conjuntura desfavorável marcada pela crise econômica mundial no final dos anos 1970 e a política de arrocho salarial acabou por levar a população às ruas. Professores e operários realizaram grandes greves em 1979, paralisando a cidade e enfrentando a fúria dos últimos anos da ditadura militar.

Nos anos 1980 a população de BH não cansou de ir para as ruas lutar e reivindicar seus direitos. O primeiro grande movimento popular daquela década ocorreu em 1983, quando várias entidades de classe, associações e cidadãos comuns ocuparam as ruas do centro da cidade para impedir a demolição do velho Cine Metrópole. Um ano

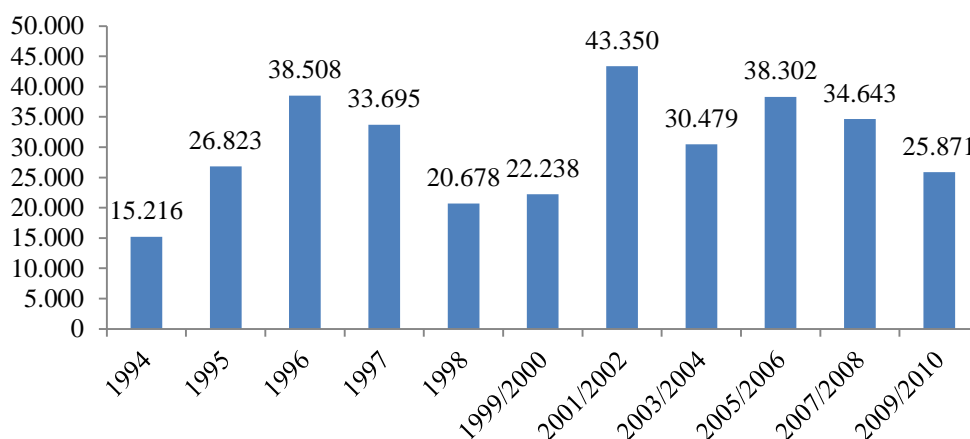
---

<sup>54</sup> Disponível em <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh>>. Acesso em out. 2011.

depois o povo se reuniu novamente em defesa da campanha das Diretas. Foram anos importantes para a construção de uma consciência cidadã e participativa que acabaria desembocando na vitória das forças políticas de esquerda nas eleições de 1992, quando Patrus Ananias (PT) derrotou a aliança encabeçada pelo PSDB. Dessa forma, desde 1993 a cidade vem sendo governada ininterruptamente por partidos políticos posicionados mais à esquerda no espectro ideológico, especialmente pelo PT e PSB, pautando a gestão pública em princípios democrático-populares no qual a base principal tem sido a ideia de governança compartilhada e/ou cogestão. Produzindo efeitos positivos sobre o desenvolvimento urbano e social, bem como sobre a redução das desigualdades.

Como já dissemos, as primeiras experiências participativas de Belo Horizonte remontam à década de 1980, quando se multiplicaram os movimentos sociais pela cidade. Mas, foi em 1993, no primeiro ano de gestão do governo municipal do PT, que a participação política tornou-se eixo central de uma gestão que propunha ser democrática, participativa e popular. Seguindo o modelo do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, a Prefeitura de BH (PBH) adotou o que se convencionou chamar de “OP Regional”. Inicialmente, a participação foi relativamente pequena, mas o processo foi se ampliando, principalmente na medida em que os cidadãos perceberam a efetividade de suas decisões [Gráfico 2] (Azevedo e Guia, 2005).

**Gráfico 2: Participação no OP Regional (1994-2010)**



**Fonte:** SMAP/GEOP (*apud* PBH, 2008, p.17)

A implementação do OP acabou por estabelecer um novo modelo de governança em BH, garantindo a participação política popular e a inversão das prioridades. Ao



longo de quase 20 anos o poder público buscou assegurar a participação da sociedade civil e, principalmente das comunidades na definição de parte de suas prioridades orçamentárias. Com o tempo, o OP acabou por se fazer presente em todos os bairros da cidade. Segundo Pimentel (OIDP, 2007), ele está diretamente articulado ao processo de planejamento municipal. Seu aperfeiçoamento e extensão fez com que dele nascesse, em 1996, o OP Temático<sup>55</sup> e o OP da Habitação, instituto participativo no qual os cidadãos, através de núcleos e associações de “sem casa”, passaram a participar efetivamente das definições dos empreendimentos voltados para atender o direito à moradia. E, finalmente, em 2006 implantou-se o OP Digital, buscando incluir nos processos de deliberação pública aqueles segmentos da sociedade que até então não participavam, notadamente a juventude e a classe média.

As três modalidades de orçamentação participativa, hoje existentes em BH (Regional, Habitação e Digital), já permitiram a participação de mais de 700 mil pessoas desde 1994, com investimentos totais que ultrapassam R\$ 1 bilhão. Recursos investidos em mais de 1.000 obras e 3.000 unidades habitacionais já concluídas e entregues à população.<sup>56</sup>

Um dos desafios inerentes a esta experiência consiste na busca de incorporação de novos atores e na promoção do maior envolvimento da população em suas decisões. No entanto, este desafio impunha cuidados no sentido de se velar pelos acúmulos que a experiência propiciou nestes anos, 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 (OIDP, 2007, p.7).

Com este acúmulo histórico de experimentações deliberativas democrático-populares,<sup>57</sup> BH acabou por se tornar o primeiro município do mundo a adotar um modelo de orçamento participativo exclusivamente digital, reconhecido como uma experiência pioneira de *e-participation*,<sup>58</sup> o que só foi possível graças à *expertise*

<sup>55</sup> O OP Temático já visava ampliar o escopo de discussão pública acerca dos problemas da cidade, ao passo que o OP Habitação focava única e exclusivamente no problema da moradia.

<sup>56</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico.php>>. Acesso em jan. 2012.

<sup>57</sup> Concomitante aos mecanismos de democracia representativa, BH adotou outros fóruns participativos de deliberação pública, dentre eles estão mais de 80 Conselhos de políticas públicas e Comissões temáticas ou setoriais, entre outros (NABUCO *et al*, 2009).

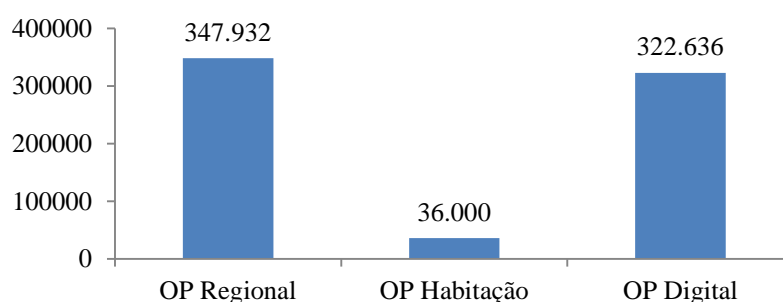
<sup>58</sup> Existem registros de outras experiências de *e-participation* e/ou *e-voting* dependendo do enfoque dado ao fenômeno, como no Cantão de Genebra (Suíça) que possui um dos modelos mais avançados de votação eletrônica. Após realizar um plebiscito com a possibilidade de os cidadãos participarem via Internet, na cidade de Anières, em 2003, o governo de Genebra resolveu usar este sistema transpondo o voto postal para a Internet. Dessa forma, os eleitores puderam exercer seu direito ao voto digitalmente. O *site* fornecia informações sobre como obter maior segurança e privacidade ao utilizar o sistema, uma

adquirida ao longo de quase duas décadas de fomento à participação política popular. Neste caso, a trajetória participativa pode ajudar a explicar o porquê de BH ter sido a primeira cidade a adotar esse mecanismo de participação e de deliberação pública *online*. Trata-se de um processo totalmente separado do OP Regional,<sup>59</sup> tendo como aspecto marcante de seu desenho institucional o fato de que não há participação política presencial, distinguindo-se de outras experiências de orçamentação participativa digital que mesclam possibilidades de participação *off-line* e *online*, como os casos de Recife, Ipatinga e Vitória, por exemplo. Para isso, a PBH criou um grupo de trabalho que recebeu a tarefa de criar a metodologia, o sistema de votação e apuração, os mecanismos de inclusão digital e definir as formas de divulgação e comunicação.

### 5.1.1. O OPD-BH 2006

Desde sua implantação em 2006, houve um substancial incremento da participação nos processos de deliberação pública em BH (Gráfico 3). Além disso, espaços de debate, mobilização, monitoramento e controle social entre vários outros canais participativos digitais também foram criados a partir do OPD, como os *blogs* de associações comunitárias e também das Comforças que passaram a fomentar o debate, o acompanhamento e a fiscalização dos empreendimentos definidos através de votação eletrônica.<sup>60</sup>

**Gráfico 3: Participação total nos OPs de BH (1994/2011)**



**Fonte:** Nabuco *et al*, 2009, pp.141-2.

---

espécie de *e-voting* mesclado com *e-participation*. O cidadão deveria digitar sua identidade eleitoral ou número de eleitor, além da data de nascimento e município de origem. Em 2005, na cidade de Bülach, no Cantão de Zurique, foi realizado mais um plebiscito através de mensagens via SMS. Para tanto, os cidadãos recebiam um código pessoal único que deveria ser digitado junto com sua data de nascimento antes de enviar seu voto caracterizando apenas *e-voting* (Disponível em <<http://www.swissinfo.ch>>. Acesso em fev. 2012).

<sup>59</sup> Inclusive, definiu-se pela realização do OPD em anos não coincidentes com a realização do OP Regional.

<sup>60</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico.php>>. Acesso em jan. 2012.

Através do *site* oficial do OPD/2006 o cidadão tinha acesso a informações sobre o processo e sua metodologia, sobre as obras em disputa, como custo orçamentário, localização, imagens de antes e depois, entre outros (Figura 3). Também foram disponibilizadas ferramentas de comunicação e interação *online*, como *mails* (Fale Conosco) e *chats* (fóruns de debate *online*) que permitiam aos cidadãos estabelecerem debates e discussões com a presença de agentes públicos municipais a respeito dos projetos e empreendimentos apresentados pela PBH. Mas, não era possível a inclusão, através destas arenas, de novas demandas, já que estas foram previamente definidas pelo Poder Público, seja a partir de um processo de pré-seleção de demandas, algumas delas já apresentadas em diferentes canais de participação política, como os conselhos de políticas públicas, os comitês temáticos e outros fóruns participativos instituídos na cidade, seja a partir de estudos técnicos realizados por diferentes órgãos e secretarias municipais.

Outro mecanismo de informação digital disponibilizado pelo OPD/2006 foi o *Newsletter*, isto é, uma espécie de boletim informativo enviado pela PBH para os cidadãos que cadastraram seu endereço eletrônico (*e-mail*) junto ao sistema do OPD, contendo assuntos variados sobre o próprio processo, como posicionamento das obras na disputa e alguns depoimentos de cidadãos.

**Figura 3. Link de acesso às imagens de antes e depois das obras do OPD-2006**

> OP Digital 2006 > Andamento das Obras > Reforma da Praça Raul Soares  
**Reforma da Praça Raul Soares**

Obras do OP 2006

**Regional:** Centro-Sul  
**Obra concluída.**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

A Praça Raul Soares foi entregue novamente à população em julho deste ano. Depois da reforma, a praça ganhou novos jardins, sistema de drenagem, bancos modernos e lâmpadas especiais que oferecem maior segurança aos pedestres, além de uma bela fonte, que combina jatos d'água e música clássica.

Depoimento do Cidadão  
**Valdir Cardoso**  
 "O Orçamento Participativo Digital foi muito bom. Participei da mobilização para a reforma da praça Raul Soares na época e, como membro da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do

[Veja o depoimento completo](#)

Antes      Depois

[Página anterior](#)

**Fonte:** Disponível em <[http://opdigital.pbh.gov.br/andamento2006\\_raulsoares.php](http://opdigital.pbh.gov.br/andamento2006_raulsoares.php)>. Acesso em out. 2010.

Como dito anteriormente, os critérios para a escolha dos empreendimentos que foram alvo de debate e disputa no OPD/2006 levaram em consideração vários elementos, como viabilidade técnica, disponibilidade orçamentária e demandas que já haviam sido encaminhadas através dos diferentes canais de participação existentes na cidade (Conselhos, Comitês, Comforças entre outros). Também foram consideradas obras que não haviam sido aprovadas no OP Regional devido ao valor, assim como obras que já haviam sido indicadas pela população nas edições anteriores do OP, mas que acabaram não sendo eleitas, bem como demandas que os próprios cidadãos encaminharam às Regionais Administrativas ou indicadas durante os encontros promovidos pela Secretaria Municipal de Gestão Compartilhada, ou ainda projetos e empreendimentos nascidos de estudos técnicos realizados pelos diferentes órgãos e secretarias da PBH, como Urbel, Viurbs e Sudecap.<sup>61</sup> Ao todo foram pré-selecionados 63 empreendimentos, sete por Regional. Destes, 36 foram finalmente selecionados através de consulta às Comforças de cada Regional, ou seja, mesmo não havendo a possibilidade direta de propositura de novas demandas por parte dos cidadãos durante o processo de deliberação pública *online*, boa parte dos empreendimentos selecionados acabou mesmo se originando de proposições da sociedade civil feitas em outras arenas participativas em momentos anteriores, o que acaba por caracterizar uma espécie de sistema deliberativo, na medida em que outras arenas influenciam o OPD.

Após votar, o cidadão podia acompanhar, através do *link* do OP no *site* da PBH, os resultados, bem como o processo posterior de implementação das obras vencedoras nas suas fases de projeto, licitação, execução e conclusão final. Portanto, o desenho institucional do OPD/2006 acabou por constituir uma arena de deliberação pública *online*, ainda que sem mecanismos de propositura formal de demandas por parte da sociedade civil ao longo do processo em si, fato que não desqualificou o processo já que muitas destas demandas, de uma forma ou de outra, acabaram por serem oriundas da vontade expressa da sociedade civil.

Apesar de toda sua complexidade técnica e operacional, o projeto do OPD também tem sido visto como uma solução para problemas referentes ao controle social sobre processos de orçamentação participativa uma vez que os cidadãos que assim o desejarem podem acompanhar as obras de forma *online*, diminuindo assim o custo do processo de fiscalização.

---

<sup>61</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/duvidas.php>>. Acesso em jan. 2012.

Sua implementação se deu a partir de uma parceria entre a PBH e a Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (Prodabel) no final de 2006. O relativo êxito do projeto acabou por tornar o mesmo uma referência não só para estudos em torno da democracia eletrônica, mas também junto a uma parcela significativa da sociedade que passou a identificar nele um interessante canal de participação política e controle público.

Já na sua primeira edição, 172.938 mil eleitores cadastrados no TRE-MG e domiciliados eleitoralmente na cidade participaram do processo de orçamentação participativa digital. Era uma solução de mídia que permitia aos indivíduos se cadastrar e votar facilmente nos projetos apresentados pela PBH. Podemos dizer que o OPD além de reduzir os custos da participação política, permitiu a disseminação de informações sobre projetos e obras públicas, criou ferramentas digitais para acompanhamento *online* dos resultados, estabelecendo mecanismos de segurança para o processo de votação por meio de uma base de dados integrada ao TRE-MG e, até mesmo, proporcionou a inclusão digital de setores mais pobres e excluídos e de deficientes visuais na medida em que disponibilizou uma série de recursos tecnológicos digitais específicos para tal.

O sistema operacional do OPD-BH possuía várias funcionalidades, como suporte a *softwares* usados por deficientes visuais; proteção contra fraudes por meio de *captcha*;<sup>62</sup> cadastro e agrupamento de projetos por regional e tema; cadastramento dos indivíduos para envio de *e-mails*; fóruns de discussões; autenticação dos votantes; controle das fases do processo de votação; produção de relatórios *online* da votação; geração de gráficos com a distribuição dos votos; classificação percentual das regionais; distribuição quantitativa dos votos por projetos e/ou agrupados por grupos de projetos; quantificação dos *e-mails* cadastrados no *mailing* podendo ser agrupados por domínios; e cálculo da média de votos por votantes. Além disso, como solução de mídia usou-se a linguagem *Java* (J2EE),<sup>63</sup> com um banco de dados *Oracle* de 10 *gigabytes* baseado em

---

<sup>62</sup> Antes de realizar qualquer operação de *e-commerce* ou de acessar o *site* de uma instituição financeira, por exemplo, é preciso passar por um teste simples e objetivo, mas que somente um ser humano pode resolver chamado *Captcha* (*Completely Automated Public Turing Test to tell Computers and Humans Apart*). Resume-se a uma imagem com letras distorcidas. Deve-se então digitar a sequência correta para que tenha acesso aos referidos *sites* (Disponível em <<http://informatica.hsw.uol.com.br/teste-captcha.htm>>. Acesso em fev. 2012).

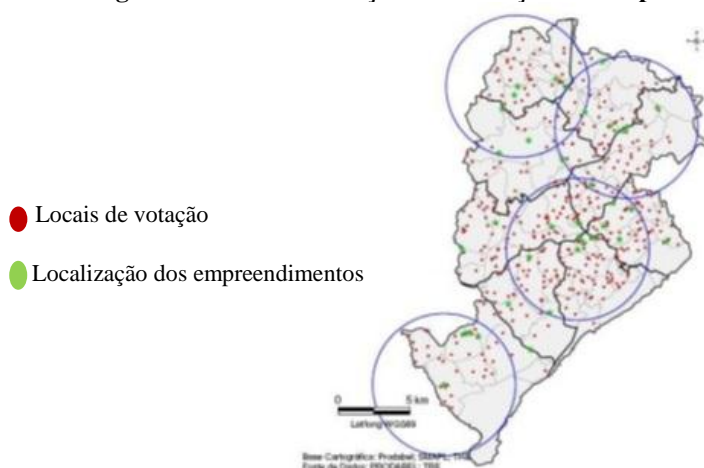
<sup>63</sup> Todo computador necessita de um *software* para reconhecer as instruções que lhe são dadas. Instruções estas codificadas de modo que a máquina seja capaz de entendê-las, ou seja, elas precisam estar em uma linguagem de programação. Existem inúmeros tipos de linguagens voltadas para a programação, sendo a *Java* é uma das mais utilizadas atualmente (Disponível em <<http://informatica.hsw.uol.com.br/linguagem-java1.htm>>. Acesso em fev. 2012).

um servidor *Oracle Application Server*<sup>64</sup> com capacidade para atender 200 mil votantes e receber até 503 mil votos.

Nesta primeira edição do OPD, a PBH apresentou 36 projetos para serem votados, sendo quatro para cada uma das nove Regionais Administrativas no qual a cidade está dividida. Foram 192.229 acessos que se originaram de 23 diferentes países. Além disso, 951 *e-mails* foram recebidos através do Fale Conosco e 347.323 endereços eletrônicos foram cadastrados no *Newsletter*, os quais receberam três boletins eletrônicos ao longo do processo, ou seja, 1.041.969 mensagens eletrônicas foram enviadas aos cidadãos através da Internet.

Naquele momento, o primeiro desafio do poder público era incluir a parcela da população que não tinha acesso à Internet. Para isso, disponibilizou 152 Centros de Inclusão Digital (telecentros públicos e comunitários, Postos de Internet Municipal – PIMs – e escolas municipais) que serviram como pontos de votação espalhados pela cidade (Figura 4).<sup>65</sup> Conforme Veloso, a inclusão digital tornou-se um pressuposto da inclusão social e política (PBH, 2008, p.33).<sup>66</sup> Além de buscar promover também a inclusão de segmentos sociais politicamente distantes do processo de orçamentação participativa, como jovens e classe média.

**Figura 4. Locais de votação e localização dos empreendimentos do OPD/2006**



**Fonte:** Resultados do OPD 2006: análise interurbana dos resultados (PBH-SMAPL, 2008, p.5).

<sup>64</sup> O *Oracle Application Server* é um software voltado para o desenvolvimento, integração e implantação de aplicativos, portais e outros *Web Services*. (Disponível em <<http://www.oracle.com/br/solutions/midsized/oracle-products/application-server/index.html>>. Acesso em fev. 2012).

<sup>65</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico-op2006.php>>. Acesso em jan. 2012.

<sup>66</sup> Silvana Veloso, Diretora de Inclusão Digital da Prodabel.

O objetivo central do OPD/2006 era incorporar e envolver novos atores aos processos participativos e decisórios, por meio de um mecanismo que “permitisse efetivamente a participação e validação de votos que viessem por meio digital.” O que, até aquele momento, nunca havia sido experimentado sob o ponto de vista de definição de políticas públicas orçamentárias. Para que fosse possível promover a integração entre a participação *off-line* e *online*, a PBH estabeleceu negociações com as Comforças para a definição de algumas obras que seriam colocadas em disputa. Além disso, o OPD/2006 também objetivava: (i) a aprovação de empreendimentos considerados de interesse geral por meio de uma participação massiva da sociedade civil; (ii) articular demandas locais com demandas de cunho mais regional e, até mesmo, municipal no âmbito do OP; (iii) promover a divulgação do OP aos segmentos sociais que tinham pouco ou nenhum conhecimento a seu respeito; (iv) promover a cidadania inclusiva e participativa; e (v) promover o engajamento político dos cidadãos nos processos de governança compartilhada.

Através do OPD/2006 foram escolhidas nove obras consideradas de porte médio distribuídas em diferentes áreas temáticas, como saúde, infraestrutura urbana, esporte, lazer entre outras e cada uma delas estava localizada em uma das nove Regionais Administrativas do município, totalizando um investimento de R\$ 22,42 milhões. Ainda que todas elas tenham sido concluídas e entregues à população, esse processo de implementação dos resultados variou de sete meses, para a reforma da Praça Raul Soares, até quatro anos e quatro meses, para as obras de ligação entre as Regionais Nordeste e Norte (vide Tabela 4), período no qual se realizaram mais duas edições do OPD.<sup>67</sup>

Esta demora na entrega de algumas obras eleitas do OPD/2006 acabou por gerar um crescente nível de desconfiança em relação à efetividade do processo no que diz respeito ao cumprimento das decisões por parte do poder público municipal. Acreditamos que este fato tenha levado a uma queda no número de participantes nas edições do OPD dos anos 2008 e 2011.

---

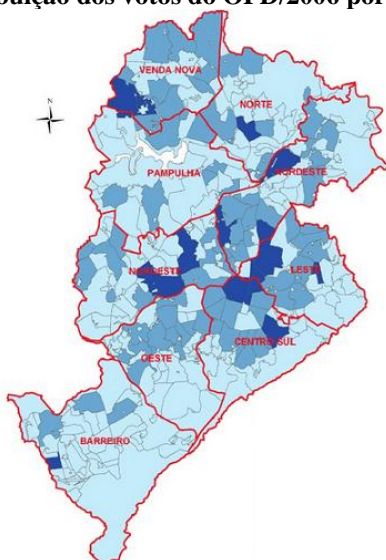
<sup>67</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/duvidas.php>>. Acesso em jan. 2012.

**Tabela 4. Obras concluídas do OPD/2006**

OBRAS	Custo da obra (R\$ milhões)	Conclusão
Complexo Esportivo Vale do Jatobá	2,70	Jun/2009
Reforma da Praça Raul Soares	2,59	Jul/2008
Reforma PAM Sagrada Família	3,80	Jan/2009
Reforma Centro Ref. Est. do Migrante	1,48	Fev/2009
Obras de ligação entre Regionais Nordeste e Norte	2,50	Abr/2012
Espaço Cultural Multiuso na Via 240	2,58	Jan/2010
PAM Campos Sales c/ Centro Espec. Médicas	3,56	Nov/2009
Parque Ecológico do Brejinho	2,33	Mai/2011
Parque Ecológico Telê Santana	0,88	Dez/2008
<b>Total dos investimentos</b>	<b>22,42</b>	

**Fonte:** Disponível em <<http://portalpbh.pbh.gov.br>>. Acesso em dez. 2011.

O processo de votação no OPD/2006 foi exclusivamente através da Internet durante pouco mais de um mês (de 01/11 a 12/12/2006) e os votos se distribuíram por todos os bairros e Regionais Administrativas, apresentando maiores concentrações de votos nas Regionais Centro-Sul (13,77%), Nordeste (13,17%), Venda Nova (12,54%) e Norte (11,9%) [Figura 5]. Segundo a PBH, o OPD “não foi apenas uma inovação administrativa. Mais do que isso, ele foi uma ousada iniciativa política, que aponta para possibilidades múltiplas na busca de consensos, incluindo definitivamente a informática a serviço da cidadania e da democratização da ação pública”.<sup>68</sup> Contudo, o OPD/2006 foi alvo de muitas críticas principalmente por conta de suas vulnerabilidades que colocaram em dúvida a segurança e confiabilidade do processo deliberativo.

**Figura 5. Distribuição dos votos do OPD/2006 por bairros e regionais.**

**Fonte:** <<http://pt.scribd.com/doc/4895338/orcamento-participativo-bh>>.

<sup>68</sup> Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/4895338/orcamento-participativo-bh>>. Acesso em mai. 2010.



A primeira crítica feita ao OPD/2006 foi a de que seus aplicativos operacionais e de bancos de dados não eram de domínio público, mas privados. Não estando baseados em soluções de *softwares* livres considerados bem mais seguros e mais facilmente auditáveis. Fato que acabou por deixar o OPD sem uma margem suficiente de confiabilidade tecnológica. Para Lemos (2008), qualquer processo de votação *online* deve oferecer um nível absoluto de confiança aos votantes e qualquer dúvida sobre a lisura do processo deve abrir espaço para auditorias de fácil execução, buscando sanar rapidamente os problemas. Mas como garantir o direito à livre auditoria de projetos de base proprietária? Para a autora, se a sociedade civil, por meio das instituições e órgãos públicos, não tem o direito de requerer a auditoria do sistema, então se trata de um processo de votação sem legitimidade, até porque não há como punir possíveis responsáveis por falhas ou fraudes.

Existem poucas pesquisas sobre segurança nas cadeias do processo do OPD, de modo a identificar, por exemplo, possíveis tentativas de intrusão ou invasão do sistema por *hackers* e *crakers* que, em última instância, tentem fraudar os resultados. Não é objetivo tratar especificamente deste problema aqui, embora seja necessário atentarmos para o fato em função da legitimidade do processo.

Um aspecto importante sobre as vulnerabilidades detectadas no OPD/2006 está ligado ao fato de que os telecentros e as escolas municipais de BH usam *softwares* de soluções livres, especificamente o Sistema Operacional Libertas, que foi desenvolvido e é mantido pela Prodabel. Já o Sistema da base tecnológica do OPD não usa os mesmos *softwares*. Neste sentido, há um consenso de que projetos de inclusão digital devem usar sistemas operacionais livres, pois além de permitirem um amplo acesso, também são mais econômicos para o erário público.

Mas, o OP Digital, que é uma ação cívica, uma super inclusão maior (*sic*), é uma empresa, a parte contratada, quem cuida de um bem de extrema preciosidade como as votações pela Internet e seus resultados que irão mexer com as vidas dos cidadãos belo-horizontinos. Em sendo assim, não posso me furtar de perguntar: - 'como é este contrato?? (*sic*) Quais são as suas bases?? (*sic*) Os *softwares* são da PBH ou da empresa e/ou de ambas?? (*sic*) Qual é o nome da empresa?? (*sic*) Por que a PRODABEL não desenvolveu/desenvolve, opera todas as necessidades do OP Digital?? (*sic*) Por que banco de dados *ORACLE*, se não há pesados legados como os existentes no Senado?? (*sic*) OP Digital recém criado, sem legado algum, poderia ser todo ele em bases absolutamente LIVRES como é o LIBERTAS, e libertário como se pretende ser, em termos de conceito e da ação em si (LE MOS, 2008).<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Disponível em <[www.adadigital.net](http://www.adadigital.net)>. Acesso em nov. 2008.

Em função das críticas quanto à vulnerabilidade do sistema usado pelo OPD, o Ministério Público (MP) recebeu inúmeras representações nas quais constavam denúncias de fraudes no processo, como a utilização de dados pessoais por terceiros no momento da votação. Lemos (*Idem*) sugere como saída, que o eleitor compareça fisicamente aos locais de votação previamente estabelecidos pela PBH, mas isso levaria a um desvio de seus objetivos que é o da redução dos custos de participação. Segundo o MP, se apenas um voto for fraudado, então todo o processo estará comprometido.<sup>70</sup> Levantou-se inclusive a suspeita de que as irregularidades no processo de votação possam ter contemplado determinadas obras em detrimento de outras. Mas, ao final, todas as denúncias apresentadas ao MP foram arquivadas.

As críticas partiram de especialistas e técnicos em informática, do Ministério Público, da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Belo Horizonte, dentre outros. Segundo a PBH, são feitas constantes auditorias no OPD, até porque a própria PBH afirma ser a maior interessada em garantir um processo de deliberação pública legítimo e democrático.<sup>71</sup> Segundo Azevedo Alves e Moreira (2004, p.53), o poder público deve contribuir para criar um aparato normativo que regule o uso das NTICs, permitindo a inovação e a gradual generalização do acesso a essas tecnologias. Normas estas que respeitem os direitos, liberdades e garantias individuais. Assim, a promoção de boas práticas no setor privado e a permanente vigilância e investigação no plano da confiabilidade, vulnerabilidade e interdependência dos sistemas que dão suporte às redes públicas de informação são essenciais.

Em que pese os problemas procedimentais elencados, ao analisar a percepção dos atores envolvidos no processo de orçamentação participativa digital sobre a inclusão, participação e qualidade da deliberação pública *online* deparamos com uma avaliação positiva do processo. Analisando nove depoimentos de lideranças comunitárias de BH, postados no *site* do OPD/2006,<sup>72</sup> verificamos que os cidadãos destacam tanto a ampliação da participação, como o papel central da mobilização popular como forma de se alcançar os objetivos de cada uma das respectivas

---

<sup>70</sup> Disponível em <[www.otempo.com.br](http://www.otempo.com.br)>. Acesso em nov. 2008.

<sup>71</sup> Disponível em <[www.noticias.terra.com.br](http://www.noticias.terra.com.br)>. Acesso em nov. 2008.

<sup>72</sup> Disponível em <[http://opdigital.pbh.gov.br/andamento2006\\_valejatoba.php#.php](http://opdigital.pbh.gov.br/andamento2006_valejatoba.php#.php)>. Acesso em out. de 2010.

comunidades, isto é, a vitória de seus projetos e empreendimentos na disputa promovida pelo OPD.<sup>73</sup>

✓ A conclusão do Centro Esportivo Vale do Jatobá é um sonho realizado. *A escolha da obra foi possível depois que os moradores do Barreiro apoiaram integralmente o projeto, por meio da mobilização.* O Centro Esportivo vai ocupar o tempo ocioso de muitos jovens, que terão um ambiente sadio e seguro para praticar o esporte e lazer. *O OP Digital é uma das ferramentas mais importantes criadas pela Prefeitura* (Aberlardo Fernandes, sobre o Complexo Esportivo do Vale do Jatobá. *Grifo meu*).

✓ *O Orçamento Participativo Digital foi muito bom. Participei da mobilização para a reforma da praça Raul Soares na época* e, como membro da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo, acompanhei a execução das obras durante os oito meses de realização. Hoje ela está maravilhosa, recebendo crianças, jovens e idosos. Me tornei o seu "guardião" porque diariamente passo por aqui e me preocupo com a sua preservação (Valdir Cardoso, sobre a Reforma da Praça Raul Soares. *Grifo meu*).

✓ Participo do Orçamento Participativo desde 1993 e, *quando criaram o OP Digital aprovei a iniciativa que ampliou a participação da população.* Lutamos muito pela aprovação do PAM Sagrada Família porque esta obra traz melhorias para a área da saúde. O novo espaço vai oferecer um atendimento de alta qualidade não só para a Regional Leste, mas para toda a cidade. E como participo da Comforça venho acompanhando as obras com muito carinho (Geraldo Magela sobre a Reforma do PAM Sagrada Família. *Grifo meu*).

✓ O bairro vai sair do isolamento e vamos ganhar mais tempo e chegar mais rápido aos lugares com a obra de ligação das regionais Norte e Nordeste. Além da construção da ponte, as ruas do entorno também estão recebendo melhorias. *O OP Digital ampliou a participação da população no nosso bairro e em toda a cidade para a escolha das melhores obras. A mobilização foi fundamental para conquistar a aprovação. Todo mundo participou e muita gente disponibilizou o computador de suas casas para a votação.* E é como membro da Comforça que acompanho desde 1998 a execução das obras que foram aprovadas (Lindaci Alves Pinto sobre as Obras de Ligação entre as Regionais Nordeste e Norte. *Grifo meu*).

✓ *A mobilização para a reforma do Albergue envolveu um grande número de moradores da Pedreira Prado Lopes e do Conjunto IAPI.* Colocamos seis computadores com 12 voluntários para monitorar a votação, além da divulgação com cartazes e faixas. Tivemos mais de 14 mil votos e estamos aguardando com ansiedade a conclusão das obras. A meta do novo espaço será atender em torno de 400 albergados e os migrantes com as famílias que chegam a Belo Horizonte em busca de novas oportunidades e não tem onde ficar. O espaço vai oferecer também refeitório e quadra de esporte (Bruno César Rosa sobre a Construção do Albergue Municipal. *Grifo meu*).

✓ Fui um dos articuladores para a conquista da construção do espaço Multiuso no OP Digital. Ele será útil para os movimentos sociais da região. Como a região possui grupos de dança de Quadrilha, de Axé, hip-hop, escolas de samba e blocos caricatos com atividades durante todo o ano, vai suprir a carência de espaços para apresentação e ensaios destes grupos. *Outro aspecto muito importante na aprovação da obra foi o envolvimento dos jovens na mobilização que passaram a ter participação mais efetiva nas decisões de interesse da comunidade* (Francisco Carlos sobre o Espaço Cultural Multiuso na Via 240. *Grifo meu*).

✓ *O Orçamento Participativo Digital foi um grande sucesso. Apoiamos e fizemos uma grande mobilização no bairro para aprovar a reforma do PAM Campos Sales devido a sua grande importância.* Ele vai se tornar um centro de especialidades médicas moderno. Vai ficar excelente (Maria Aparecida Baião sobre o Centro de Especialidades Médicas. *Grifo meu*).

✓ A conquista da transformação do Brejinho em parque público, aprovado no OP Digital, foi uma vitória para os moradores da região. O local tem uma riqueza natural extraordinária – nascentes, pássaros e muitas árvores. Além de atender a comunidade e toda a cidade, o novo espaço será muito importante para os alunos das escolas públicas e das universidades que realizam trabalho de campo. *Na época da votação a mobilização foi intensa. Participaram estudantes das universidades, das escolas públicas, moradores e integrantes das igrejas locais,*

<sup>73</sup> Claro que há aqui que se considerar que muito provavelmente somente postagens com avaliações positivas foram publicizadas pela PBH.

*através da distribuição de panfletos e caminhadas ecológicas (José Henriques sobre o Parque Ecológico do Brejinho. Grifo meu).*

✓ *A implantação do Orçamento Participativo Digital foi uma novidade e uma grande experiência de mobilização popular. Fomos de casa em casa mobilizar os moradores e também disponibilizamos computadores para votação inclusive nas lojas. O Parque Telê Santana, que antes era uma área ociosa e cheia de problemas, agora vai ser uma área de lazer para todos os beloizontinos. Vai ter campo de futebol para atender os times da região, arquibancada, pista de caminhada e mesas de jogos de dama (Deraldo Costa sobre o Parque Ecológico Telê Santana. Grifo meu).*

### 5.1.2. O OPD-BH 2008

Na segunda edição do OPD (2008), ocorreram importantes modificações visando supostamente o seu aperfeiçoamento metodológico. Para além dos objetivos iniciais, o objetivo passou a ser a viabilização da realização de uma grande obra viária macro estruturante de modo a melhorar as condições do trânsito caótico da cidade. Com um aumento significativo no aporte de recursos orçamentários para o OPD, a PBH destinou cerca de R\$ 50 milhões para a realização da obra vencedora, ou seja, 123% a mais do que o volume de recursos destinados para o OPD/2006.

A escolha das obras ocorreu de forma diferente do OPD/2006. Desta vez, ela se deu exclusivamente a partir de estudos realizados pelo Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte (Viurbs) com o foco na melhoria da circulação viária colocando em primeiro plano o transporte coletivo e os transeuntes.<sup>74</sup>

O OPD visa trazer para o processo deliberativo ‘aqueles que não descem’ para as arenas participativas do OP Regional. Deve ser uma arena deliberativa onde a discussão se dê em torno de grandes problemas urbanos, como o que ocorreu em 2008, quando os cidadãos tiveram a chance de discutir uma solução para alguns dos grandes gargalos viários da cidade. Desta forma, as propostas apresentadas para a discussão e posterior votação digital foram aquelas que, de alguma maneira, seriam capazes de gerar impactos não só às Regionais, mas em toda a cidade. Diferentemente do que ocorreu em 2006, quando foram apresentadas propostas de intervenção estrutural ou social para as Regionais, ou seja, uma forma de solucionar problemas localizados de cada uma das Regionais, sem colocar os problemas da cidade de forma integrada em discussão (CAMPOS SALES, 2010).<sup>75</sup>

Cinco obras foram colocadas para a escolha digital, quais sejam: Obra 1 – Av. José Cândido da Silveira com Av. dos Andradas; Obra 2 – Av. Pedro I com Av. Portugal; Obra 3 – Av. Teresa Cristina com Anel Rodoviário; Obra 4 – Portal Sul/Belvedere; Obra 5 – Praça São Vicente com Anel Rodoviário.

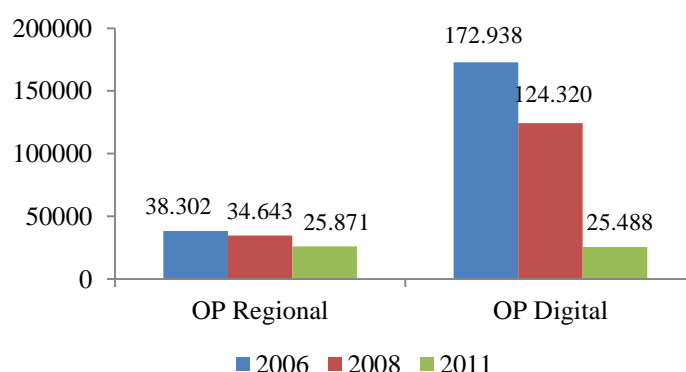
<sup>74</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico-op2008.php>>. Acesso em jan. 2012.

<sup>75</sup> Verônica Campos Sales, Gerente do OPD-BH. Entrevista realizada em 14 de maio de 2010.

Outra mudança significativa está no modo operacional do OPD/2008. Estamos nos referindo à ampliação das possibilidades de votação para os cidadãos por meio de ligações telefônicas sem custo através do número 0800 723 2201. Assim, os cidadãos sem acesso à Internet passaram a contar com o apoio tecno-operacional do poder público para que também pudessem participar do processo de *e-voting*. Além disso, o OPD/2008 disponibilizou novas ferramentas informativas e comunicativas digitais permitindo maior acesso a informações técnicas e metodológicas sobre o processo e as obras em jogo, bem como ferramentas de interação e debate além dos *chats* e *mails* (Fale Conosco), sendo disponibilizadas também ferramentas para a postagem eletrônica de comentários e argumentos (*posts*) que serão analisadas em sessão mais a frente, dada a importância desta interação para os objetivos e hipóteses deste trabalho.

Nesta edição do OPD/2008, 124.320 cidadãos participaram do processo, sendo que 112.837 via Internet (90,76%) e 11.483 computando seu voto através do telefone (9,24%).<sup>76</sup> Comparando-se à participação no OPD/2006 verificamos que, apesar do aumento dos mecanismos de inclusão, houve uma queda de 28,11% na participação efetiva. Consideramos somente o número total cidadãos que efetivamente registraram seu voto no processo e não o número total de votos ou o número total de acessos ao *site* do OPD (Gráfico 4). Como já adiantamos, acreditamos que a explicação para essa redução da participação está na demora da implementação e conclusão das obras vencedoras do OPD/2006, o que acabou por colocar em xeque a efetividade do processo perante boa parte dos cidadãos que participaram.

**Gráfico 4: Participação efetiva nos OPs Regional e Digital (2006-2008-2011)**



**Fonte:** SMAP/GEOP (*apud* PBH, 2008, p.17) e Shimomura *et al* (2012). Disponível em <<http://www.simposiodemode.unb.br/mesas/posteres/Shimomura>>. Acesso maio 2012.

<sup>76</sup> Disponível em <[www.opdigital.pbh.gov.br](http://www.opdigital.pbh.gov.br)>. Acesso em fev. 2009.

Desde o OPD/2006 houve uma preocupação por parte do poder público em construir um *Website* dinâmico que permitisse aos cidadãos se sentirem atraídos pelo processo de deliberação pública (Figura 6). Segundo Nabuco, o *Website* do OPD foi criado visando reforçar alguns aspectos da democracia eletrônica, como a provisão de informações, a usabilidade, a interatividade bilateral e também multilateral. Neste sentido, ao entrar no *site* do OPD/2008, os cidadãos podiam rapidamente acessar as informações, manifestar suas opiniões, críticas e proposituras através de *posts* ou simplesmente ler as opiniões e comentários ali postados antes de votar (NABUCO & AZEVEDO, 2009). Ou seja, para além das ferramentas informativas e de *e-voting*, a existência de ferramentas de interação digital cidadão-cidadão – *posts*, e cidadão-agentes públicos – *chats*, nos permite caracterizar o OPD/2008 como uma arena não apenas decisória, mas também discursiva. Isso sem falarmos de outras ferramentas interativas digitais, como os *mails* (Fale Conosco) e um *Quizz* (Conheça BH e as obras de uma maneira divertida), no qual o cidadão tinha a oportunidade de mostrar seus conhecimentos a respeito da cidade, através de curiosidades históricas da cidade e pequenas animações gráficas em torno da localização dos espaços urbanos onde estavam os projetos de obras.<sup>77</sup>

Figura 6. Página inicial do OPD/2008



Fonte: Disponível em <<http://opdigital.pbh.gov.br/>>. Acesso em jan. de 2010.

<sup>77</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico-op2008.php>>. Acesso em jan. 2012.

Uma das ferramentas mais interessantes utilizadas para dar aos cidadãos um volume de informações maior para qualificar suas decisões no OPD/2008 eram os vídeos explicativos disponibilizados no *site*. Foram quatro vídeos: no primeiro deles o Prefeito apresentava o OPD, o segundo trazia um pouco da história do OP em BH (do OP Regional ao OPD). Já o terceiro vídeo era mais explicativo e orientava os cidadãos sobre o processo de votação na Internet. Por fim, o último vídeo apresentava as cinco obras sob o ponto de vista dos objetivos de cada uma (NABUCO *et al.*, 2009).

Através deste conjunto de ferramentas digitais informativas, comunicativas e interativas disponibilizadas aos cidadãos, o OPD/2008 possibilitou a mobilização política de diversos setores e grupos da sociedade civil, muitos deles alheios e desinteressados pela participação nos processos de deliberação pública e que passaram a ver no OPD uma chance para debater suas demandas e prioridades, principalmente aquelas contempladas no processo de disputa e relacionadas às suas respectivas regionais ou ao seu cotidiano na cidade, seja através de arenas deliberativas *online* formais ou através de arenas deliberativas *online* informais, como a troca de *e-mails* entre os indivíduos, as discussões nas redes sociais ou os inúmeros *blogs* criados sem a participação do poder público.<sup>78</sup>

O *site* do OPD/2008 abrigou uma variedade interessante de *links* que davam acesso a diferentes ferramentas digitais de informação e comunicação, como “OP 15 anos”, “OP Digital 2006”, “Notícias”, “Conheça as Obras”, “Dúvidas”, “Mapa do *Site*” e “Vídeos OP Digital”, todos *links* informativos que municiavam os cidadãos com diferentes informações sobre o processo e os empreendimentos disponibilizando informações de caráter técnico de fácil compreensão. Além de pequenos vídeos explicativos, croquis e imagens de antes e depois das obras e empreendimentos, ainda que estas imagens fossem meramente ilustrativas e servissem apenas como ferramenta de apoio para que se pudesse ter uma visão mais geral de como os locais das obras e empreendimentos ficariam após a sua execução. Neste sentido, ao acessar o *link* de qualquer uma das obras, o cidadão era inicialmente direcionado para uma página eletrônica onde encontrava um mapa com a distribuição e localização das cinco obras pela cidade, em seguida tinha a possibilidade de encontrar novos *links* sobre “Soluções

---

<sup>78</sup> *Blogs* criados por comunidades regionais tiveram forte atuação nos fóruns deliberativos do OPD-BH, como o da Comforça Pampulha (<<http://comforcapampulha.blogspot.com>>), da Regional Barreiro (<<http://msbarreiro.blogspot.com>>), da Regional Norte (<<http://blogdanorte.blogspot.com.br>>), do Bairro São Salvador (<<http://bairrosaosalvador.wordpress.com/>>) ou ainda o da associação de moradores da avenida Basílio da Gama (<<http://sosbasiliodagama.blogspot.com.br>>).

da Obra” (O que muda, Novo Fluxo de Trânsito, Antes e Depois), além de “Opiniões sobre esta obra”, “Vídeo desta Obra” e “Informações Detalhadas” da obra (Figura 7).

Figura 7. Janela do *site* do OPD/2008 com detalhes de uma das cinco obras em jogo.



Fonte: Disponível em <<http://opdigital.pbh.gov.br/>>. Acesso em jan. de 2010.

Quanto às ferramentas interativas disponíveis no *site* do OPD/2008 havia um conjunto de *links* que direcionavam o usuário a inúmeras possibilidades comunicativas e interativas, como: “Debates” onde o cidadão podia postar comentários, argumentos, críticas ou demandas sobre o processo e/ou empreendimentos; “Fale Conosco” que permitia entrar em contato com o setor responsável pela operacionalização do OPD; e “*Quizz* BH!” no qual o cidadão podia “conhecer as obras e a cidade de uma maneira diferente e divertida”.

Segundo Campos Sales, para além dos mecanismos de interação virtual existentes (*chats*, *posts* e *mails*), o poder público municipal estaria ainda estudando a viabilidade de hospedar no *site* do OPD-BH os *blogs* das regionais, das associações de bairros e de todos os outros grupos temáticos hoje dispersos pelo universo da Internet de modo a se criar um grande espaço de debate *online* no qual os indivíduos possam deliberar sobre as questões em jogo, o que não se efetivou até o presente momento. De toda forma, somente a disponibilização de informações a respeito dos projetos, obras e empreendimentos no *site* do OPD/2008 bem como as diferentes ferramentas de



interação *online* já permitiu a articulação entre lideranças comunitárias e cidadãos comuns, levando-os a participarem mais intensamente do processo. Segundo Craveiro,

(...) após perceber que muitas pessoas do meu bairro acompanhavam as notícias através do *blog* do parque, tive a ideia de criar um outro *blog* para a Comforça e, assim, disponibilizar informações a um número maior de moradores, articular mais as lideranças dos diferentes bairros da Pampulha e envolver as pessoas que não participam pessoalmente das reuniões (PBH, 2008, p.34).<sup>79</sup>

Quanto à acessibilidade dos indivíduos aos meios eletrônicos de votação, o OPD/2008 ampliou o número de locais de votação para 271 pontos espalhados por toda a cidade, como telecentros, PIMs e outros equipamentos públicos, como as escolas municipais e os postos de saúde. A votação pela Internet durou 27 dias e ao longo desse período ocorreram 217.651 acessos ao *site*. Destes, 191.008 acessos foram a partir de BH, dando uma média diária superior a 7.770 acessos, número que mostra que o *site* foi uma ferramenta interessante de interatividade. Primeiro porque o tempo médio de acesso foi de mais de cinco minutos, demonstrando que, de forma geral, os acessos não eram com o intuito único de votar, mas os indivíduos se conectavam ao *site* para se informar a respeito do processo, das obras, postar comentários, críticas e demandas, além de interagir com outras pessoas e/ou com o poder público (*Idem*, 2008). O *site* contou ainda com a figura de um mediador ou moderador, que atuou como filtro impedindo o uso antidemocrático destas ferramentas digitais de deliberação *online*.

Nos fóruns de deliberação digital, estruturados pela Prefeitura (*chats, mails e posts*), os cidadãos de toda a cidade puderam contestar os discursos dominantes e contra-argumentar apresentando suas respectivas posições, ainda que nem sempre baseados na racionalidade e na razoabilidade. Por conta disto, foi preciso estabelecer uma espécie de ‘filtro’ pelo setor responsável pela operacionalização do OPD excluindo aquelas manifestações onde a dignidade das pessoas era colocada em xeque e onde discursos agressivos eram postados (CAMPOS SALES, 2010).

Um dado importante é que cerca de 30 mil pessoas que acessaram o *site* do OPD/2008 acabaram sugerindo o mesmo a outras pessoas através de mais uma ferramenta interativa digital nele disponível, qual seja, o “Indique o OP Digital para um amigo”. Para além destas ferramentas digitais de informação, comunicação e interação, o OPD também acabou por fomentar a participação transformando os interesses e demandas da sociedade em *inputs* para a agenda pública. Para uma moradora do bairro

---

<sup>79</sup> Comforças são os Conselhos de Fiscalização e Acompanhamento do Orçamento Participativo de BH.

Sion, “(...) o processo de escolha é interessante, pois faz uma integração da sociedade com os projetos da Prefeitura, concretizando assim a participação ativa e direta da sociedade” (PBH, 2008).<sup>80</sup>

Assim como o processo anterior – OPD/2006 – muitas críticas foram levantadas às ferramentas interativas do OPD/2008. Para alguns autores, o debate e as discussões tão caras ao OP Regional praticamente inexistem no OPD. O que, para eles, descaracteriza estas arenas como deliberativas. “A possibilidade de se postar comentários no portal do OPD não confere sequer aura de debate, pois as diversas manifestações são elencadas em ordem cronológica e agregadas por obras.” Dessa forma, os comentários postados invariavelmente “se resumem a propaganda de determinada obra.” Para Guimarães (2010, p.4), por exemplo, os *chats* organizados pelo poder público e disponibilizados no *site* do OPD ocorrem “com a mediação/entrevista de assessores e secretários municipais, não conferindo flexibilidade suficiente a envolver os internautas/eleitores”. Nossas análises sobre este processo na sessão 5.5.4 mostrarão, ao contrário do depoimento aludido, que houve deliberação pública *online* através das arenas de *web-interação* do OPD.

Já quanto ao processo de votação através do telefone, a PBH implantou um sistema de Discagem Direta Gratuita. O indivíduo, ao ligar para um determinado número, ouvia uma mensagem rápida e clara que lhe orientava sobre os procedimentos que deveria seguir para computar seu voto. O serviço ficou disponível durante 24 horas ao dia durante todo o período em que a votação esteve aberta. Para garantir a segurança do processo, era necessário digitar, após registrar o voto, além do número do título e da zona eleitoral, outro número gerado aleatoriamente pelo sistema garantindo a validação do voto.

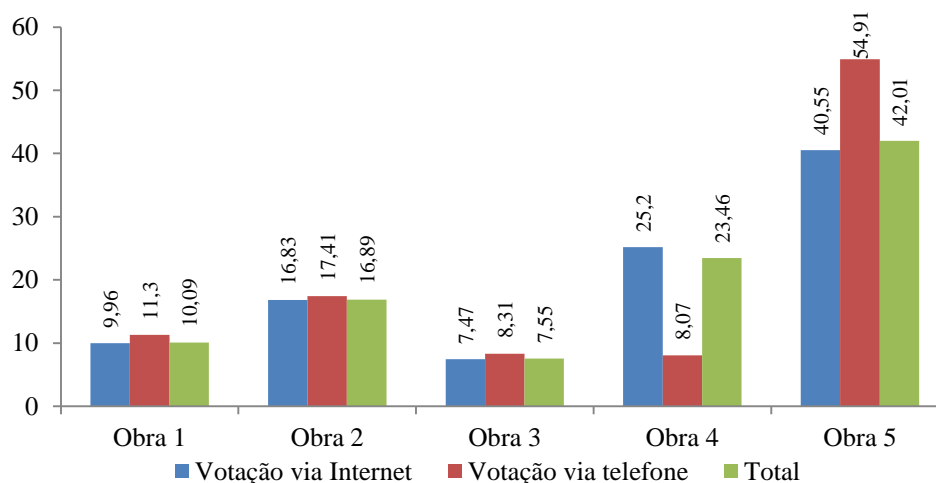
Foram 38.055 ligações feitas para o OPD. Destas, mais de 59% foram a partir de telefones fixos e pouco mais de 40% de telefones celulares móveis. Um aspecto interessante é que, deste total de ligações, 11.483 foram transformadas em votos. Portanto, dos 113.383 votos totais computados, cerca de 10% vieram de ligações telefônicas. A análise do quantitativo de votos dados através do serviço 0800 mostra que estes foram decisivos para a vitória de uma delas, exatamente a que se localizava na

---

<sup>80</sup> Disponível em <[www.opdigital.pbh.gov.br](http://www.opdigital.pbh.gov.br)>. Acesso em: 27 nov. 2008.

região de classe social e renda mais baixa.<sup>81</sup> Das cinco obras colocadas em votação no OPD/2008, 54,91% dos votos via telefone foram para a Obra 5. Já a Obra 4, que ficou em segundo lugar, localizada na Região Centro-Sul, predominantemente de classe média alta, recebeu somente 8,07% dos votos totais dados via telefone. Ou seja, a opção de se votar através de ligações telefônicas foi decisiva no OPD/2008, ampliando a possibilidade de participação política de cidadãos mais pobres e digitalmente excluídos contribuindo, assim, para a vitória de uma obra localizada em uma das regiões mais pobres e carentes da cidade (Gráfico 5).

**Gráfico 5: Origem dos votos do OPD/2008 por obra (%)**



**Fonte:** SMAP 09a, *apud* Nabuco *et al* (2009, p.151).

A obra vencedora do OPD/2008 – Praça São Vicente com Anel Rodoviário – foi um empreendimento que acabou incorporado pelo poder público municipal ao Projeto de Revitalização do Anel Rodoviário de responsabilidade do Governo Federal, fato que gerou muita insatisfação por parte daqueles cidadãos que participaram do processo, seja votando, debatendo e/ou ajudando na mobilização. Para muitos deles, como veremos mais adiante, a PBH não cumpriu com seu compromisso ao incorporar a obra vencedora a um projeto maior financiado pelo governo federal e como já afirmamos anteriormente, isso acabou por quebrar, em parte, a confiança na efetividade de suas decisões. O que pode ser verificado através da análise do conteúdo dos comentários postados no OPD/2011. Com o agravante de que a Obra 4, derrotada no processo do OPD/2008,

<sup>81</sup> A Obra 5 localiza-se na Regional Noroeste, onde vivem cerca de 360.000 pessoas, distribuídas em 54 bairros e 19 favelas.

acabou sendo realizada e concluída sem que a Obra 5 vencedora sequer tenha sido iniciada. No *site* do OPD/2011, a PBH tentou contornar este problema apresentando a seguinte justificativa:

A Prefeitura de Belo Horizonte esclarece que não investiu nenhum recurso na obra do Portal Sul/Belvedere que concorreu no OP Digital 2008. A obra que está sendo realizada neste é de responsabilidade da Empresa Leroy Merlin, de acordo com a contra partida definida pelo Licenciamento Ambiental.<sup>82</sup>

Apesar destes fatos, pode-se dizer que o OPD/2008 acabou por induzir a sociedade civil a se mobilizar ao criar novos canais de participação política nos processos de escolha das obras. Um bom exemplo disto foi o trabalho de divulgação do OPD e de campanha em favor das obras realizado pelas associações de moradores e outras diferentes organizações sociais através de suas lideranças. Muitas destas associações ou organizações sociais construíram *blogs* e distribuíram material impresso de propaganda, como panfletos, nos quais buscavam mostrar de forma descritiva a obra, seus impactos e importância para a comunidade ou região, bem como seus apoiadores e onde e como votar. Todavia, ainda que novos canais de participação tenham sido criados no OPD/2008 visando promover maior inclusão em termos participativos, e apesar desse processo de mobilização social descrito, a participação no OPD/2008 reduziu em 28.11% quando comparada com a participação no OPD/2006, fato que reputamos à baixa efetividade e à consequente perda de credibilidade e de legitimidade do processo perante uma parcela dos cidadãos, principalmente aqueles que não viram as obras e empreendimentos nos quais votaram concluídas.

Segundo Campos Sales (2010), a vitória da proposta de intervenção viária na Regional Norte (Praça São Vicente) se deu principalmente porque as lideranças comunitárias mobilizaram suas bases, fato verificado na medida em que estas lideranças estiveram envolvidas em constante abordagem pessoal e em reuniões com grupos de cidadãos dos seus respectivos bairros e comunidades nas quais buscavam mostrar a importância da obra para a melhoria da qualidade de vida não só dos moradores daquela Regional, mas da cidade como um todo. Este processo de convencimento e argumentação ocorreu tanto em arenas *off-line* informais, como também arenas *online*, como *blogs* e nos próprios fóruns *online* do OPD, onde os cidadãos podiam manifestar suas posições exercendo seu direito discursivo, desmontando a tese dos mais céticos de

---

<sup>82</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico-op2008.php>>. Acesso em jan. 2012.

que não há deliberação *online* no OPD. Verificamos que, muitas vezes, as lideranças comunitárias disponibilizaram seus próprios computadores e *laptops* pessoais aos cidadãos, montando pequenos telecentros em suas residências ou em praças e locais públicos, fomentando o exercício da cidadania e da participação política.

Portanto, a vitória da Obra 5 no OPD/2008 só veio reforçar nossa tese de que a mobilização social é um elemento fundamental para garantir a qualidade da deliberação pública, na medida em que ela envolve diferentes ações políticas de engajamento, como o convencimento das pessoas e a necessidade de trocas argumentativas. E isso se reforça, na medida em que constatamos que uma região carente de recursos tecnológicos e sem acesso fácil à Internet conseguiu obter mais votos que uma região relativamente mais rica e com muito mais facilidade de acesso à *web*.

O Poder Público, por sua vez, procurou facilitar esta mobilização social disponibilizando telefones e computadores para que pessoas das comunidades próximas às obras participassem, além de vasto material gráfico de divulgação que foi distribuído aos alunos de escolas municipais e por agentes comunitários de saúde e funcionários da Coordenadoria da Juventude, entre outros. Estas ações promovidas pela PBH visando mobilizar a população a participar foram também decisivas para a qualificação da deliberação pública, sem o qual dificilmente se alcançaria o nível de participação política verificado (NABUCO *et al.*, 2009).

### 5.1.3. O OPD-BH 2011

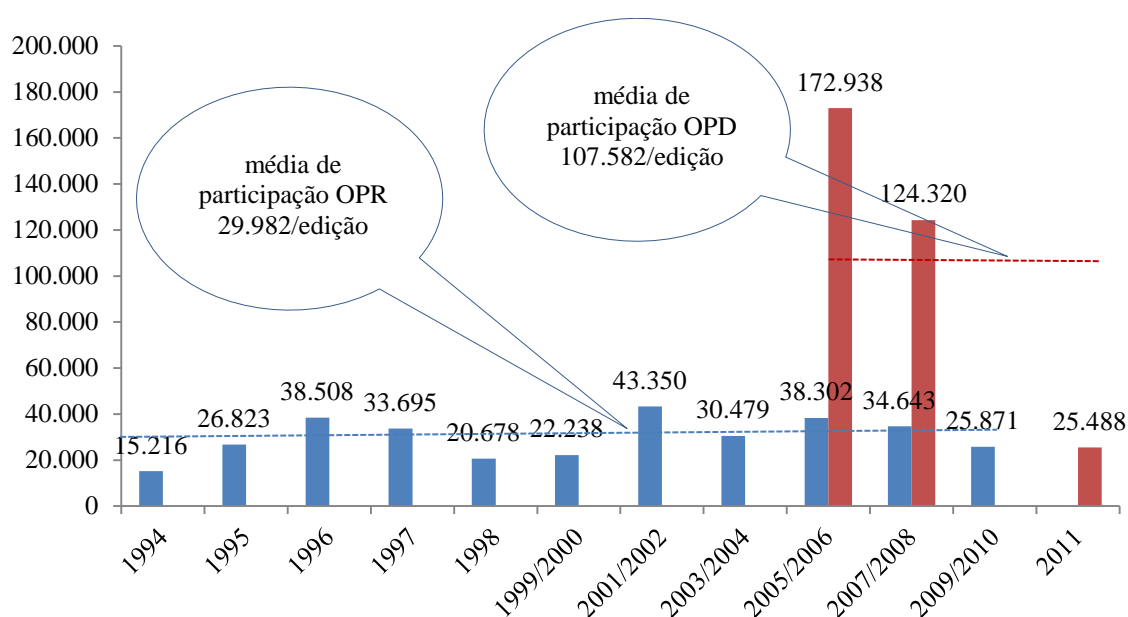
Finalmente, a terceira edição do OPD ocorreu em 2011. Para tanto a PBH alocou cerca de R\$ 50 milhões para a realização das obras eleitas, sendo R\$ 5,5 milhões para cada Regional Administrativa. Seu desenho institucional voltou a ser muito parecido com o adotado em 2006, ou seja, os cidadãos puderam escolher uma intervenção (projeto e/ou obra) dentro de cada Região Administrativa da cidade. Foram disponibilizados projetos e/ou obras que focavam diferentes setores, como infraestrutura, segurança e equipamentos públicos diversos.

Esta mudança no desenho institucional do OPD, segundo Campos Sales (2010), foi proposta por um Comitê Governamental de Gestão Participativa, criado em 2010, que tinha como missão discutir o processo de participação popular na cidade, propondo e recomendando ações que fortalecessem o processo participativo ampliando a

participação popular. Fato que, na verdade, não se verificou já que houve significativa queda da participação.

Quando comparamos a participação no OPD com a participação no OP Regional verificamos que o OPD apresenta uma média de participação superior ao OP Regional, ou seja, 107.582 contra 29.982, respectivamente. A participação mais baixa registrada no OP Regional se deu em sua primeira edição em 1994 (15.216), ao passo que a maior participação foi verificada no biênio 2001/2002 (43.350). No OPD, a maior participação foi registrada na sua primeira edição em 2006 (172.938), depois disso, houve uma queda de 28,11% em relação ao OPD/2008 quando participaram 124.320 cidadãos. Todavia, até então, a participação no OPD continuava significativamente mais alta que no OP Regional. Entretanto, no OPD/2011 houve uma queda muito acentuada, a participação foi para 25.488 ficando abaixo do próprio OP Regional (Gráfico 6).

**Gráfico 6: Participação no OPR versus OPD**

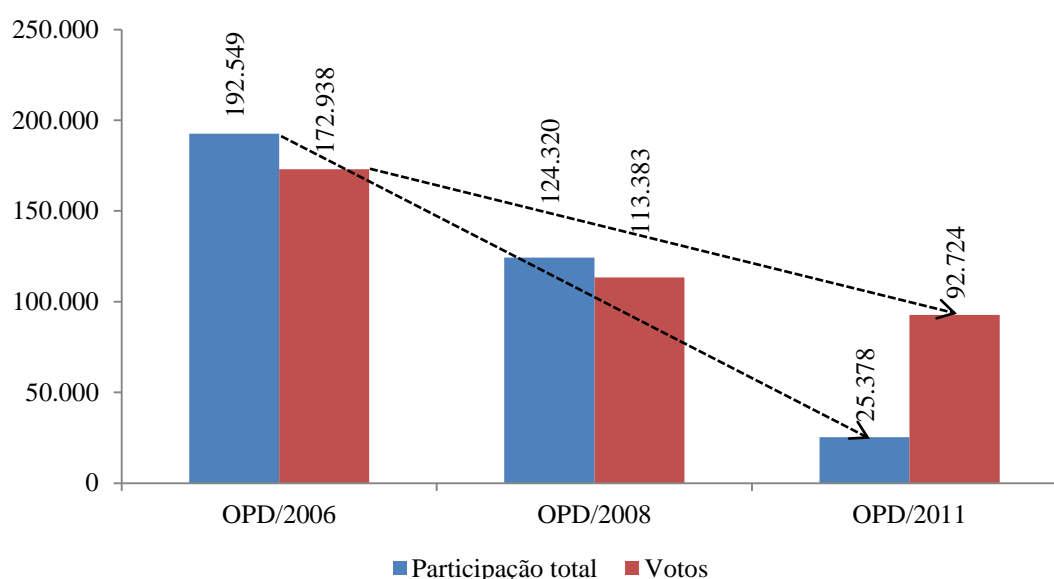


**Fonte:** Disponível em <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>

Além disso, se compararmos a participação no OPD/2011 com o OPD/2008 verificamos uma redução de 79,49% (Gráfico 7). A explicação para essa queda abrupta da participação no OPD, ao longo de suas três edições (2006, 2008 e 2011), nos chamou a atenção e nos fez buscar sua causa que, como já dissemos anteriormente deve, muito provavelmente, estar ligada à baixa efetividade do poder público municipal em realizar as obras e ações definidas pelos cidadãos ao longo do processo e ao descrédito gerado

junto aos cidadãos já que existem obras definidas em 2008 ainda não concluídas até os dias atuais. Outros fatores explicativos também podem ser elencados, como o esgotamento ou saturação das práticas participacionistas introduzidas há quase duas décadas na cidade, as seguidas alterações no desenho institucional do OPD ao longo de suas três edições e, por fim, a mudança da orientação político-ideológica do governo municipal a partir de 2009, com a ascensão de um grupo político-partidário mais conservador e menos interessado em dar seguimento às práticas participacionistas. Este conjunto de fatores pode ajudar a explicar este processo de queda da participação.

**Gráfico 7: Comparativo da participação no OPD-BH (2006-2008-2011)**



**Fonte:** Disponível em <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>

O período de votação e funcionamento do OPD/2011 foi de pouco mais de 20 dias (de 21/11 a 11/12), com a possibilidade de acesso ao *site* entre 6h00m e 00h59m. No que diz às mudanças institucionais, nesta terceira edição do OPD a participação voltou a ser exclusivamente através da Internet, seja acessando diretamente o *site* oficial, seja através das redes sociais (*Twitter*, *Facebook* e *Orkut*).<sup>83</sup> Apesar de não termos obtido informações que expliquem o porquê desta mudança, pudemos depreender que, possivelmente, ela se deve ao fato de que o uso do telefone para votar não apresenta a mesma segurança que o voto via Internet, até porque não há qualquer garantia de que o voto via telefone seja dado pelo próprio cidadão. Evitando-se assim

<sup>83</sup> Para acessar o *site* do OPD os cidadãos deveriam ter em suas máquinas um entre três navegadores, quais sejam: *Mozilla Firefox* (4.0 ou 7.0), *Google Chrome* (10.0 ou 14.0) e *Internet Explorer* (8.0 ou 9.0).

novas representações junto ao MP questionando a lisura do processo, como o que ocorreu em 2008.

**Figura 8. Página Inicial do OPD/2011**



**Fonte:** Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/index.php>>. Acesso em fev. de 2012

Quanto às ferramentas informativas, comunicativas e interativas digitais, algumas delas foram mantidas e outras introduzidas. Logo ao abrir o *site* do OPD, o cidadão deparava com um vídeo institucional de quase dois minutos de duração evocando a importância da participação e do OPD como mecanismo de democratização da gestão pública municipal em BH, oferecendo informações básicas sobre como participar do OPD/2011 (ver Figura 8 acima).<sup>84</sup> Além disso, os cidadãos tinham a sua disposição *links* que os conduziam a janelas com informações sobre o processo de votação, como “Conheça os Empreendimentos”, “Regras para Votação 2011”, “Saiba como Votar”, “Pontos de Votação” e “Resultado Parcial”. Também podiam acessar um *link* denominado “Descubra BH! Conheça os empreendimentos e a cidade de um jeito divertido” (Figura 9).

Na barra de *status* do *site* oficial o cidadão encontrava outros *links* com acesso a diferentes janelas, como o “Vote Agora” que lhe permitia então computar seu voto. Para tal, era necessário digitar o número do Título Eleitoral e o CPF ou o número de outro

<sup>84</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/index.php#!prettyPhoto/0/>>. Acesso em dez. 2011.



documento de identificação pessoal, um *e-mail* para confirmação do voto, além de responder a duas perguntas sobre gênero e faixa etária, digitar uma combinação de letras e números gerada aleatoriamente e, finalmente votar.

Figura 9. Link para o Descubra BH no site do OPD/2011



Fonte: Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/informacoes.php#>>. Acesso em fev. de 2012

O *site* do OPD/2011 também ofereceu outras ferramentas comunicativas e informativas digitais, como o “Mapa do *Site*”, onde todos *links* estavam listados e divididos em quatro grupos, quais sejam: (i) OP Digital – Conheça os Empreendimentos (subdivididos por Regionais); (ii) Informações para Votação; (iii) Histórico do OP; (iv) Debates; e (v) Notícias. Clicando sobre o primeiro *link*, o cidadão podia digitar seu bairro e descobrir então a que Regional Administrativa pertence ou simplesmente consultar os empreendimentos de cada Regional. Em seguida, ao clicar sobre um determinado empreendimento tinha acesso às imagens de antes e depois da obra ou projeto, bem como a sua localização e as informações técnicas a respeito (tipo de intervenção, equipamentos urbanos que seriam instalados ou removidos etc.). Além de também poder abrir a lista de comentários a respeito de cada obra respectivamente.

Já através do *link* “Informações para Votação”, o cidadão podia buscar um ponto de votação mais próximo digitando seu endereço ou somente o seu Código de Endereçamento Postal (CEP) e/ou conferir a lista completa dos pontos de votação, assim como a lista de parceiros do OPD/2011 (Figura 10). O *link* que dava acesso ao

“Histórico do OP” permitia ao cidadão ter informações sobre o processo de construção do OP nos últimos 18 anos, sobre o OPD de 2006 e sobre o OPD de 2008. Com dados sobre a participação, alocação de recursos, custos dos investimentos, obras e projetos vencedores, execução dos mesmos, resultados das votações etc.

**Figura 10. Link de acesso às informações para votação no site do OPD/2011**



**Fonte:** Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/informacoes.php>>. Acesso em fev. 2012.

As ferramentas interativas foram um diferencial do OPD/2011 em relação a outras experiências de orçamentação participativa digital. Assim como na segunda edição do OPD, o *link* “Debates” conduzia o cidadão para duas possibilidades interativas, quais sejam: Bate Papo (*chats*) ou Opinião do Cidadão (*posts*). No caso dos *chats* foram agendadas e realizadas discussões *online* com convidados representantes do poder público para debater com os cidadãos diferentes temas relacionados ao OPD, sempre às 15 horas. Foram marcados quatro *chats* e realizados três deles. O primeiro deles deveria ser com a presença virtual do Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura (Murilo de Campos Valadares), com o tema “OP – realização de obras por toda a cidade”, que acabou cancelado. O segundo *Chat* foi com o Secretário Municipal Adjunto de Planejamento e Gestão (Geraldo Afonso Herzog), realizado no dia 28 de novembro no qual se discutiu o “Orçamento Participativo Digital e a Democracia Participativa”. No dia 01/12 realizou-se o terceiro *Chat* com a presença virtual da Diretora de Inclusão Digital da Prodabel (Silvana Márcia Veloso de Castro)

abordando o tema “Inclusão Digital como ferramenta para ampliação da participação”. Por fim, o quarto e último *Chat* ocorreu no dia 05/12, com a participação da Secretária Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (Maria Madalena Franco Garcia), no qual se debateu o tema “OP e gestão compartilhada”. Oportunidades nas quais os cidadãos puderam interagir digitalmente com representantes do poder público municipal, discutindo temas caros à democracia, à participação política e ao orçamento participativo (Figura 11).

Figura 11. Link de acesso aos Chats do OPD/2011

The screenshot shows the 'OP DIGITAL 2011' website interface. At the top, there is a navigation bar with the title 'OP DIGITAL 2011' and a menu with options: 'OP DIGITAL 2011', 'INFORMAÇÕES PARA VOTAÇÃO', 'HISTÓRICO DO OP', 'DEBATES', 'NOTÍCIAS', and 'DÚVIDAS'. There are also social media sharing options for Facebook (Curtir), Twitter (2), and a 'CONECTE-SE' dropdown menu. The main content area is titled 'DEBATES' and features two primary sections: 'Bate Papo' and 'Opinião do cidadão'. The 'Bate Papo' section includes a description, a list of confirmed guests, and details for a canceled event on 28/11/2011. The 'Opinião do cidadão' section includes a description and details for an event on 05/12/2011. At the bottom, there is a blue banner with icons for 'RESULTADO FINAL', 'CONHEÇA OS EMPREENDIMENTOS', 'SAIBA COMO VOTAR', and 'DESCUBRAH!' with the tagline 'Conheça os empreendimentos e a cidade de um jeito divertido.'

Fonte: Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/debate.php>>. Acesso em fev. 2012.

Outra ferramenta interativa fundamental para assegurar a qualidade da deliberação pública *online* no OPD/2011 podia ser acessada clicando no *link* “Opinião do cidadão”, através do qual os cidadãos puderam postar comentários, demandas e críticas relativas ao processo deliberativo<sup>85</sup> ou aos empreendimentos. Na verdade, a proposta era que os indivíduos postassem opiniões apenas sobre os empreendimentos do OPD/2011, mas ao analisarmos o seu conteúdo verificamos que eles foram além da proposta inicial, tornando-se muitas vezes em arenas para trocas argumentativas. Para isso, era necessário se identificar através do nome e *e-mail*, escolhendo o assunto ou empreendimento a que se referia o comentário, crítica ou demanda. Os indivíduos

<sup>85</sup> Vale novamente ressaltar que estamos considerando que o processo deliberativo envolve não só a troca de razões e argumentos buscando consensos (conceito habermasiano), mas também a produção de decisões coletivas.

também podiam ter acesso às últimas opiniões postadas, selecionando-as por assunto, por exemplo. Um dado relevante é o de que o setor responsável pela operacionalização do OPD/2011 estabeleceu um filtro para impedir a postagem direta de comentários que ferissem a honra pessoal ou que se utilizasse de expressões impróprias ao bom debate democrático. Segundo o *site* do OPD/2011,

(...) a sua opinião é muito importante para o aprimoramento das políticas públicas na cidade. Este espaço é mantido e consultado periodicamente. As críticas são bem vindas e fundamentais para o aprofundamento da democracia participativa, mas desde que feitas como respeito e responsabilidade. Com o intuito de garantir o bom nível das publicações, informamos que opiniões que contenham ofensas pessoais ou palavras de baixo calão não serão publicadas. Agora que você está informado, dê sua opinião.<sup>86</sup>

Além do Fale Conosco, outra ferramenta interativa foi criada para que o cidadão pudesse enviar mensagens diretamente aos responsáveis pela operacionalização do OPD, esclarecendo dúvidas ou sugerindo alguma coisa através do *site* ou do *e-mail* do OP ([op@pbh.gov.br](mailto:op@pbh.gov.br)). Enfim, as novidades interativas apresentadas pelo OPD/2011 foram o *link* de compartilhamento do *site* através das redes sociais (*Twitter*, *Facebook* e *Orkut*), o *link* no qual se podia indicar o *site* do OPD a um ou mais amigos bastando para isso digitar o nome do amigo e o seu *e-mail* (“Indique um amigo”), e o *link* no qual os cidadãos podiam apresentar sugestões ao poder público para o próximo OP, servindo como uma ferramenta digital de coleta de demandas, críticas e sugestões.

Acreditamos que o OPD/2011, assim como o OPD/2008, criou arenas de interação *online*, como os *chats* e os *posts* através das quais, os cidadãos puderam criticar, argumentar e sugerir demandas e soluções para os problemas da cidade. Logo, há indícios concretos de que, ao aliar a participação à Internet garantiu-se não só a ampliação dos espaços participativos atraindo e agregando novos atores, mas se fomentou a discussão, o que acaba por qualificar a deliberação pública. Considerando o peso dado às variáveis institucionais no trabalho em tela, o Quadro 1, a seguir, discrimina cada uma delas para cada experiência de orçamentação participativa digital de Belo Horizonte (2006-2008-2011) nos permitindo avaliar suas similaridades e diferenças.

---

<sup>86</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/debate-regras.php>>. Acesso em jan. 2012.



Quadro 1: Desenho Institucional do OPD-BH (2006-2008-2011)

Variáveis	2006	2008	2011
<b>Objetivo</b>	Ampliar participação; incluir segmentos apáticos e desinteressados; Aumentar investimentos no OP; Monitoramento do gasto público via NTICs.	Ampliar participação; incluir segmentos apáticos e desinteressados; Aumentar investimentos no OP; Monitoramento do gasto público via NTICs; Propor soluções p/ problemas macroestruturantes.	Ampliar participação; incluir segmentos apáticos e desinteressados; Aumentar investimentos no OP; Monitoramento do gasto público via NTICs.
<b>Meio de votação</b>	Exclusivamente via Internet	Via Internet e p/ telefone	Exclusivamente via Internet
<b>Critério p/ participação</b>	Eleitor c/ domicílio eleitoral em BH.	Eleitor c/ domicílio eleitoral em BH e apto nas eleições de 2008.	Eleitor c/ domicílio eleitoral em BH e apto nas eleições de 2010.
<b>Origem das propostas</b>	Poder Público via consulta a outras arenas de participação	Exclusivamente do Poder Público	Poder Público via consulta a outras arenas de participação
<b>Etapas</b>	1 <sup>a</sup> ) Apresentação e informações correlatas; 2 <sup>a</sup> ) Votação eletrônica.	1 <sup>a</sup> ) Apresentação e informações correlatas; 2 <sup>a</sup> ) Possibilidades de interação <i>online</i> ; 3 <sup>a</sup> ) Votação eletrônica.	1 <sup>a</sup> ) Apresentação e informações correlatas; 2 <sup>a</sup> ) Possibilidades de interação <i>online</i> ; 3 <sup>a</sup> ) Votação eletrônica.
<b>Investimentos</b>	R\$ 22,42 milhões	R\$ 32,4 a 46,03 milhões	≈ R\$ 50,0 milhões
<b>Propostas p/ votação</b>	36 obras – 9 p/ Regional	5 grandes obras viárias	36 empreendimentos – 9 p/ Regional
<b>Possibilidades de voto</b>	Um voto numa obra de sua Regional e mais um em outra	Um voto em uma das 5 obras	Um voto em um empreendimento de cada Regional
<b>Período de votação</b>	01/11 a 12/12 (42 dias)	12/11 a 08/12 (26 dias)	21/11 a 11/12 (20 dias)
<b>Locais para votação</b>	PCs pessoais, escolas municipais e PIMs.	PCs pessoais, escolas municipais, postos de saúde, PIMs, telefone fixo ou móvel.	PCs pessoais, escolas municipais, postos de saúde, PIMs.
<b>Acompanhamento dos resultados</b>	<i>Online</i> , em tempo real e somente via Internet.	<i>Online</i> , em tempo real e somente via Internet.	<i>Online</i> , em tempo real e somente via Internet.
<b>Informações disponíveis no site</b>	Procedimentos e metodologia; Previsão orçamentária; Descrição simples das obras; Resultado <i>online</i> da votação; Vídeos sobre OPD.	Procedimentos e metodologia; Previsão orçamentária; Descrição detalhada e croqui das obras; Imagens de antes e depois; Resultado <i>online</i> da votação; Vídeos sobre OPD.	Procedimentos e metodologia; Previsão orçamentária; Descrição simples dos empreendimentos; Resultado <i>online</i> da votação; Vídeos sobre OPD.
<b>Ferramentas informativas e comunicativas</b>	<i>Chats</i> , Fale Conosco ( <i>mails</i> ) e <i>Newsletter</i> .	<i>Chats</i> , Fale Conosco ( <i>mails</i> ), <i>Quiz</i> e <i>posts</i> ( <i>quick reply</i> )	<i>Chats</i> , Fale Conosco ( <i>mails</i> ), <i>Quiz</i> e <i>posts</i> ( <i>quick reply</i> )
<b>Mecanismos institucionais de mobilização</b>	Mobilização via órgãos públicos e secretarias municipais, distribuição de material impresso de divulgação, <i>Call Center</i> .	Mobilização via órgãos públicos e secretarias municipais, distribuição de material impresso de divulgação, <i>Call Center</i> .	Mobilização via órgãos públicos e secretarias municipais, distribuição de material impresso de divulgação, <i>Call Center</i> .
<b>Mecanismos não institucionais de mobilização</b>	Via associações (moradores, religiosas e empresariais); <i>Sites</i> e/ou <i>blogs</i> ; Material impresso e propaganda na mídia.	Via associações (moradores, religiosas e empresariais); <i>Sites</i> e/ou <i>blogs</i> ; Material impresso e propaganda na mídia.	Via associações (moradores, religiosas e empresariais); <i>Sites</i> e/ou <i>blogs</i> ; Material impresso e propaganda na mídia.

Fonte: Elaboração própria

Como pudemos verificar, ocorreram mudanças significativas no desenho institucional do OPD ao longo de suas três edições. Uma destas mudanças foi na forma de acesso que, na primeira e última edição foi exclusivamente via Internet,

diferentemente da segunda, em 2008, quando os cidadãos podiam votar também por meio do telefone. Em 2011, o OPD passou a exigir do cidadão mais informações como pré-requisito para garantir sua participação, como gênero e idade. O mesmo aconteceu com a quantidade de empreendimentos que na primeira e última edição foram 36, sendo quatro empreendimentos disponíveis para votação em cada uma das nove Regionais Administrativas (RA), diferente do OPD 2008 que destinou apenas cinco grandes obras de infraestrutura viária para votação. Esta diferença implicou em uma mudança na lógica da divisão territorial do OPD, isto é, se os OPDs de 2006 e 2011 trabalharam dentro de uma lógica de alocação de recursos de caráter regionalizado, o OPD/2008 apresentou uma lógica com impacto em toda a cidade. Por fim, a dinâmica de votação também sofreu mudanças já que na primeira edição do OPD o cidadão podia computar dois votos, sendo um em um empreendimento dentro de sua RA e outro em qualquer outra Regional. Já na segunda edição do OPD (2008), o cidadão só tinha direito a registrar um único voto numa das cinco obras em disputa. No OPD/2011, apesar de o desenho institucional ser muito semelhante ao da primeira edição em 2006, o cidadão pôde registrar um voto em um empreendimento dentro de cada Regional Administrativa (Quadro 2).

**Quadro 2: Características do desenho institucional do OPD-BH (2006-2008-2011)**

	<b>OPD/2006</b>	<b>OPD/2008</b>	<b>OPD/2011</b>
<b>Forma de acesso</b>	Via Internet	Via Internet e telefone	Via Internet
<b>Pré-requisito para participar</b>	Título Eleitoral	Título Eleitoral	Título Eleitoral, gênero e idade
<b>Empreendimentos em disputa/aprovados</b>	36/9	5/1	36/9
<b>Divisão territorial</b>	Regional	Municipal	Regional
<b>Característica do voto</b>	O cidadão podia votar em um empreendimento da sua Regional e outro voto em outra Regional qualquer	O cidadão tinha direito a um único voto	O cidadão podia dar um voto em um empreendimento de cada Regional

**Fonte:** Shimomura *et al*, 2012. Disponível em <<http://www.simposiodemode.unb.br/mesas/posteres/Shimomura>>. Acesso em maio de 2012.

Já quanto às informações disponíveis no *site* e às ferramentas informativas e comunicativas, podemos dizer que houve a ampliação das mesmas ao longo da realização das três edições do OPD. No caso das informações disponíveis ao cidadão, a segunda edição do OPD em 2008 foi a que apresentou maior volume e detalhamento das informações sobre as obras em disputa, o que foi fundamental para que o processo

de escolha pudesse se embasar em um conjunto de dados e informações suficientemente grande para que o cidadão decidisse de forma mais informada possível.

Já as ferramentas informativas e comunicativas foram sendo ampliadas pouco a pouco, isto é, se no OPD/2006 o cidadão tinha a sua disposição apenas os *Chats*, *Mails* (Fale Conosco) e *Newsletters*, nas edições seguintes somaram-se a estas ferramentas o *Quiz* e os *Posts* ou *Quick Reply* garantindo assim aos cidadãos maiores chances de manifestarem suas opiniões, críticas e sugestões estabelecendo novas arenas, ainda que restrita, de deliberação pública *online*. Como os *Chats*, que apesar de serem arenas deliberativas *online* limitadas, ainda assim permitiram aos cidadãos que delas participaram debater determinados temas de interesse público sob a tutela moderadora do poder público.

Na próxima seção, confirmando a centralidade conferida à variável institucional na determinação dos resultados da análise do OPD-BH, iremos apresentar o desenho institucional do Orçamento Participativo (semidigital) de Recife usando para tal a mesma lógica descritiva desta seção que se encerra, ou seja, primeiramente será preciso contextualizar o processo histórico e político que culminou com a adoção de mecanismos de orçamentação participativa no início do milênio, bem como apresentar dados demográficos, sociais e econômicos da cidade do Recife. Por fim, faremos uma análise descritiva do desenho institucional do Orçamento Participativo, especialmente sua etapa digital buscando mapear as questões que consideramos mais substantivas para nosso trabalho de pesquisa.

## 5.2. O Orçamento Participativo de Recife

Recife, capital do estado de Pernambuco, situada na região Nordeste, possui uma população de 1.537.704 habitantes, distribuídos numa área de 218,5 Km<sup>2</sup>. Pólo de uma região metropolitana com 14 municípios possui 100% de sua população vivendo em áreas urbanas com um IDH igual a 0,77 e renda per capita de R\$ 894,00.<sup>87</sup> A cidade concentra 41,67% da população da Região Metropolitana e está dividida em 94 bairros distribuídos por seis Regiões Político-Administrativas (RPAs) e três Microrregiões.<sup>88</sup> O Recife, como a ela se referem os pernambucanos e recifenses, constitui hoje um

---

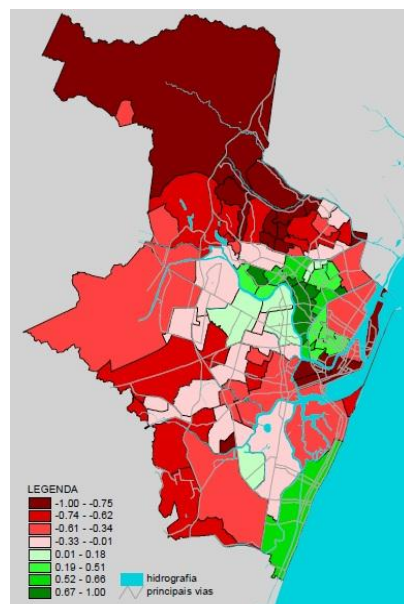
<sup>87</sup> Disponível em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em abril de 2012.

<sup>88</sup> Disponível em <<http://www2.recife.pe.gov.br/a-cidade/aspectos-gerais/>>. Acesso em abril de 2012.

importante centro de negócios e atividades governamentais do estado, destacando-se no contexto político e econômico não só regional, mas também nacional, seja pela expressão de suas forças político-partidárias hegemônicas, seja pelos inúmeros investimentos de vulto que estão sendo realizados em sua região metropolitana, como a construção do Porto de Suape e a Refinaria Abreu e Lima. Além disso, tem se consolidado como o maior polo de serviços modernos do Nordeste, bem como um tecnopolo reconhecido internacionalmente, prova disso foi a realização do *Campus Party*, em 2012, no Recife.

Mas, se Recife se destaca como uma das mais importantes cidades brasileiras, por conta de sua força político-econômica e por seu potencial de inovação tecnológica, por outro lado é uma cidade marcada por profundas desigualdades sociais (Figura 12). Segundo Maricato (1995), Recife é a metrópole brasileira que possui a maior proporção de moradores de favelas em sua população e em que pese os crescentes investimentos públicos em áreas carentes da cidade, sua dinâmica demográfica ainda demonstra um crescente processo de expansão das periferias, além de indicadores elevados de exclusão social, baixos níveis de educação, déficit habitacional, problemas de mobilidade urbana, baixa renda per capita, violência urbana entre outros fenômenos típicos de uma cidade espacialmente segmentada e com grande diversidade social (CAVALCANTI *et al*, 2008).

**Figura 12. Mapa da distribuição de renda no Recife (2000)**



**Fonte:** Fundaj, Pesquisa Mapa da exclusão/inclusão socioambiental do Recife, 2007 (*apud* CAVALCANTI *et al*, 2008, p.107)



A Cidade do Recife é uma cidade diferente de muitas outras capitais no nosso país. Se vocês forem para Boa Viagem, e entrarem no Shopping, vocês vão ver (*sic*) que encravada no centro de Boa Viagem tem uma comunidade carente, desassistida, num dos espaços urbanos mais valorizados da capital que é Entra Apulso. Se você for para a Caxangá você vai encontrar uma série de pequenos espaços imprensados na grande cidade onde também moram pessoas que não têm acesso a uma boa qualidade de vida. Então, o Recife é um espaço urbano, num certo sentido, mais democrático do que muitas outras capitais. Esses espaços urbanos, em razão da luta, foram preservados (ETAPAS, 2003, p.9).

Recife é uma cidade historicamente marcada por guerras, revoltas e revoluções. Fundada pelos comerciantes de açúcar holandeses no século XVII (*Mauritsstad*), nasceu da luta contra a dominação dos Senhores de Engenho de Olinda. Em 1817, viu eclodir uma rebelião contra a elevação dos impostos cobrados pela Coroa Portuguesa, movimento que ficou conhecido como Revolução Pernambucana de 1817. Alguns anos depois, em 1848, Recife voltou a ser palco de um novo movimento revolucionário, a Revolução Praieira, levada a cabo pela ala mais radical dos liberais (praieiros) que lutaram pelo voto livre e universal, pela liberdade de imprensa, pela autonomia das províncias entre outros. Nos anos 1920 começaram a surgir as primeiras associações comunitárias na cidade, como as ligas e associações nos locais de moradia. Era um momento de forte crescimento populacional a partir do êxodo rural, mas sem que houvesse políticas públicas voltadas para a geração de emprego e renda (SILVA, 2003).

A ideia de democracia e participação popular no Recife contemporâneo nos remete aos anos 1940, quando surgiram os Comitês Populares Democráticos de Bairro organizados pelo PCB. Ainda nesta época foi criado o Serviço Social contra o Mocambo, uma iniciativa que partiu do poder público com o objetivo de se definirem as políticas públicas de urbanização do Recife, quando então passou haver um crescente debate político em torno da ocupação do espaço urbano e de reivindicações de serviços públicos, infraestrutura e equipamentos urbanos. Processo que estendeu até meados dos anos 1970, momento em que as lutas populares contra a ditadura militar fortaleceram ainda mais as reivindicações dos diferentes movimentos político-populares na cidade. O poder público, ouvindo as vozes oriundas das camadas mais pobres e carentes da sociedade recifense, criou novas arenas participativas, como os Núcleos de Planejamento Comunitário e os “barracões”, que eram espaços de vocalização de demandas e prioridades estabelecendo uma ponte entre a sociedade civil e o governo.

Apesar de funcionarem como instâncias de recolhimento das demandas comunitárias, os barracões funcionavam como um órgão regulador do poder municipal que ‘atuava no sentido de possibilitar um maior conhecimento da área e controlar os possíveis protestos, manifestações, passeatas por parte da população’. Além disso, os barracões mantinham apenas serviços assistencialistas como a emissão de documentos, atendimento médico-odontológico, além de servir como balcão de empregos (SILVA, 2003, p.309).

No início da década de 1960, nos governos de Miguel Arraes e Pelópidas da Silveira, as camadas populares tiveram forte participação no governo da Frente do Recife, numa época em que a conjuntura era marcada pelo predomínio de práticas populistas na administração pública municipal, o que acabava por favorecer a participação. Era um modelo de gestão que se baseava na participação política de associações de bairros com ênfase nas reivindicações locais numa clara abertura para a constituição de arenas deliberativas em torno das diretrizes e programa de governo, principalmente as audiências públicas. Oportunidades em que os representantes do poder público recebiam as demandas e prioridades oriundas da vocalização das lideranças comunitárias da cidade.

É nesse período que as associações de moradores passaram a surgir de modo menos atomizadas no Recife, ou seja, a implantação de uma política de abertura à população funcionou como um estimulante para a criação de entidades de defesa dos interesses dos seus bairros e que mantinham um canal de reivindicação junto ao poder público. Desse modo, o governo exerce uma tarefa de organização popular e com isso não se apresenta como antagonista dos movimentos comunitários mas sim, como referencial para as suas reivindicações (*Idem*, 2003, pp.306-7)

Mesmo com todas estas iniciativas de envolvimento popular na gestão pública municipal e da proliferação de barracões e outras entidades representativas nos bairros da cidade, as eleições de 1985 acabaram impondo uma derrota ao grupo político que estava à frente da Prefeitura do Recife naquele momento. A vitória das forças oposicionistas capitaneadas pelo PMDB de Jarbas Vasconcelos deu início a um novo ciclo de participação política popular no Recife. O seu programa de governo tinha três eixos, quais sejam: (i) descentralização e maior proximidade do poder público para com a sociedade civil; (ii) abertura e transparência da gestão pública; e (iii) institucionalização da participação política popular. A cidade foi então dividida em Regiões Político-Administrativas (RPAs) e criou-se o Programa Prefeitura nos Bairros (PPB). Mas, o caráter meramente consultivo dos institutos participativos criados, assim

como a baixa capacidade organizativa das associações comunitárias e a descontinuidade dos projetos levou à derrota político-eleitoral do governo (SILVA, 2003).

No início dos anos 1990, Jarbas Vasconcelos venceu novamente as eleições e então pode dar continuidade às suas políticas participativas, criando novas arenas de participação e ampliando as já existentes, como os conselhos setoriais e de desenvolvimento urbano, o Fórum da Cidade do Recife e o Prezeis (Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social). Para muitos, o OP Recife foi implantado por ele entre 1993-96. Na verdade, nada mais era que uma segunda etapa do PPB, instituto participativo de caráter consultivo denominado “Colegiado de Delegados Populares do OP”. Estes delegados tinham um espaço consultivo pré-orçamentário, logo, competia aos Secretários, e tão somente a eles, a definição do montante de recursos a serem disponibilizados ao PPB sem qualquer participação de caráter deliberativo dos cidadãos. O que fere dois dos princípios mais consagrados do OP que é a transparência dos critérios de alocação dos recursos públicos e a efetiva participação em processos de deliberação pública em torno da aplicação destes recursos.

A participação dos membros do movimento popular se mostrava de caráter apenas consultivo, posto que a prefeitura ouvia os pleitos demandados mas realizava as ações de acordo com a sua peça orçamentária e com a avaliação técnica do secretariado. Desta forma, a qualidade do processo de participação também se mostra deficiente posto que a comunidade se encontrava à margem da real definição das prioridades e da alocação de recursos destinados ao plano de ação do governo. Desse modo, mantém-se uma ausência de pluralismo no processo de participação (a classe média, por exemplo, não se encontrava contemplada nos canais institucionais criados) e ocorre a manutenção de formas de relacionamento direto e, às vezes, corporativas de negociação com as diversas instâncias do poder público (*Idem*, 2003, p.314).

Foi somente em 2001, com a administração do prefeito João Paulo (PT), que se implantou um modelo de OP espelhado no que já existia em Porto Alegre e outras cidades. Desta forma, a definição das prioridades e obras passou a ser anterior à eleição de delegados e através da efetiva participação política popular em arenas deliberativas presenciais (FERREIRA, 2004).

O Orçamento Participativo (OP) do Recife é um importante espaço de debate e definição dos destinos da cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do município. Mas o OP vai além da escolha de obras. Ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso dos recifenses com o bem público, a corresponsabilidade entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade. E esse estímulo tem possibilitado uma transformação no modo de governar o Recife, baseado na participação direta da população (PCR, 2007, p.6).

Entre 2001-2007, o desenho institucional do Orçamento Participativo do Recife (OPR) sofreu algumas modificações buscando principalmente aprimorar os processos participativos e deliberativos. Em 2007, já no governo de João da Costa (PT), foi introduzida uma etapa de deliberação *online* no ciclo do OPR, mesclando então processos participativos e deliberativos *off-line* e *online*, o que acabou por transformá-lo num processo de orçamentação participativa semidigital. Assim como no OP-BH, esta mudança no desenho institucional do OPR foi motivada pela necessidade de se promover a inclusão de novos públicos aos processos de deliberação pública.

A etapa digital do OP Recife surgiu com a proposta de incluir um novo público ao processo deliberativo e também porque a prefeitura da cidade do Recife passou a entender que a democracia eletrônica é fundamental para o processo político nos dias de hoje, ou seja, a prefeitura do Recife quer apostar numa conexão com as demandas do mundo contemporâneo. Neste sentido, as novas tecnologias são uma realidade inexorável para os processos políticos e sociais. Trata-se de antenar o OP no tempo e no espaço, o que requer certa experiência, pois envolve a incorporação de um público que, até então, nunca se mostrou muito afeito a participar do OP regional e temático (MIRANDA, 2010).<sup>89</sup>

Desde sua implementação, estava claro que o objetivo era incluir aqueles segmentos considerados pouco participativos, em especial a classe média e a juventude. Através deste novo desenho, agora híbrido, qualquer cidadão pode participar das votações digitais, desde que não tenha participado anteriormente das votações realizadas nas plenárias regionais e/ou temáticas. Introduziu-se, portanto, mais uma etapa no OP de Recife, uma etapa de votações *online* que ocorre após a realização das plenárias presenciais. Através de urnas eletrônicas e/ou da Internet, os cidadãos que não participaram das plenárias presenciais tiveram oportunidade de definir prioridades do município em questão (Figura 13).

Segundo Labanca (2010),<sup>90</sup> não se trata de um OP essencialmente digital, mas com duas formas possíveis de participação, a presencial e a digital. Neste sentido, pode ser considerado um processo de orçamentação participativa único, pois sendo híbrido, o cidadão pode participar de uma forma ou de outra. Como a participação no OPR é vinculada a um documento de identidade (RG), isto é, como sempre é exigida a apresentação de um documento de identidade para se votar nas plenárias ou através das

---

<sup>89</sup> Augusto Miranda, Coordenador do OP Recife. Entrevista realizada em 14 de abril de 2010.

<sup>90</sup> Evelyne Labanca, Secretária Especial de Gestão e Planejamento da PCR. Entrevista realizada em 18 de junho de 2010.

urnas eletrônicas e Internet, as pessoas não têm como votar mais de uma vez ao longo do processo.

Figura 13. Ciclo do OP Recife disponível na Internet



Fonte: Disponível em <<http://www.recife.pe.gov.br/op/ciclo.php>>. Acesso em abr. 2011.

No que diz respeito ao volume total de recursos alocados para o OPR, verificamos que são recursos únicos e distribuídos por todas as microrregiões da cidade que têm sua aplicação definida por uma mescla de votações presenciais em plenárias deliberativas e *e-voting* através da Internet ou urnas eletrônicas.

Para sua operacionalização, foi criado um software chamado ORCA,<sup>91</sup> que serve de base para digitalizar todos os processos participativos no âmbito do OPR. Trata-se de um sistema que vem sendo permanentemente aprimorado e reestruturado pela Empresa Municipal de Informática (Emprel). Nasceu da preocupação com a agilização do

<sup>91</sup> Trata-se de um *software* criado através de uma parceria entre a Secretaria Municipal de Planejamento e a Emprel para permitir a organização e a sistematização das informações de todo o setor público municipal do Recife. Através dele, os dados sobre participação, votação e cadastramento tanto nas plenárias como também na etapa digital são processados e sistematizados de modo a permitir o controle absoluto do processo do OP. Tarcísio da Fonte, Diretor de Informação da Sec. Especial de Gestão e Planejamento da PCR. Entrevista realizada em 17 de junho de 2010.

processo de orçamentação participativa, dando-lhe maior rapidez e eficiência, daí a introdução das novas tecnologias. A rapidez na divulgação dos resultados, por exemplo, é vista como uma forma de dar mais confiabilidade ao OPR.

Outra variável do desenho institucional do OPR a ser destacada é a que se refere à construção da agenda de demandas e prioridades que serão submetidas à discussão e votação nas plenárias e na etapa digital. Esta agenda não é definida exclusivamente pelo poder público, mas nasce de um processo deliberativo que começa antes mesmo de ocorrerem as plenárias regionais e temáticas.

Até dois dias antes de cada plenária, cada conjunto de 10 cidadãos pode cadastrar duas prioridades para serem colocadas em discussão e votação. Credenciamento de ações que é feito junto à PCR através de formulário próprio (Figura 14). Para tanto a população deve se organizar em grupos de no mínimo dez cidadãos para indicar aquelas ações que entendem ser prioritárias.

Após cadastrarem as suas demandas, a população discute e vota nas plenárias elegendo as dez prioridades que passarão para a votação na etapa digital. Um aspecto interessante do desenho institucional do OPR é que a etapa digital é precedida de etapas presenciais, muito embora o público votante seja diferente. Desta forma, no OPR é a sociedade civil quem define a lista das prioridades que será colocada em votação tanto nas plenárias presenciais, como também na etapa digital (Internet e urnas eletrônicas), quando ocorre apenas um processo de *e-voting*.

Vale ressaltar que nas plenárias presenciais (regionais ou temáticas) também ocorre a eleição dos Delegados que irão representar aquela microrregião ou temática no Fórum de Delegados do OP. Instância deliberativa de fundamental importância, pois tem, além do papel fiscalizador e de controle social, a função de analisar juntamente com o corpo técnico da PCR as condicionantes técnicas, jurídicas e orçamentárias necessárias para a inclusão final das referidas obras na LDO do município.



**Figura 15. Cadastramento para participação nas plenárias do OPR**



**Fonte:** Disponível em

<[http://www.recife.pe.gov.br/2011/06/09/orcamento\\_participativo\\_leva\\_plenaria\\_a\\_comunidade\\_saramandaia\\_177153.php](http://www.recife.pe.gov.br/2011/06/09/orcamento_participativo_leva_plenaria_a_comunidade_saramandaia_177153.php)>. Acesso em abr. 2011.

Pode-se dizer que a estrutura metodológica do OPR, sob o ponto de vista conceitual, é a mesma desde sua criação em 2001. Na verdade, o que ocorreu foi uma tentativa de agregar novas ferramentas tecnológicas de participação ao processo, como a digitalização das votações e a inclusão de uma etapa digital onde os indivíduos têm a possibilidade de participar através de urnas eletrônicas disponibilizadas em locais estratégicos da cidade e também através da Internet.

Para os gestores do OPR, a participação presencial nas plenárias ainda é vista como algo essencial para o processo de deliberação pública e não há intenção de substituição desta participação presencial por arenas participativas exclusivamente *online*.

Labanca (2010) justifica esta opção da seguinte forma: “até pelo perfil social da cidade e pela sua história de lutas sociais, o que a população gosta mesmo é da participação presencial.” Ainda que estas arenas de deliberação *online* venham sendo buscadas, a interação cidadão-cidadão ou cidadão-Estado se dá mesmo é nas plenárias regionais que ocorrem nas áreas periféricas da cidade, como morros e zonas de forte exclusão entremeadas por regiões de classe média.



Após realizadas as plenárias regionais e temáticas, ocorre a etapa digital de votação através de urnas eletrônicas disponibilizadas pelo poder público em locais, como estações de metrô, *shoppings*, hipermercados, mercados populares, escolas, praças, UPAs etc., e através da Internet. O cidadão para participar precisa apresentar, no caso das urnas eletrônicas, um documento de identidade com foto e, no caso da Internet, a partir de 2011, é preciso digitar não só o número do RG, mas o sexo e o CPF para liberar a votação, garantindo-se assim maior segurança ao sistema (Figura 16). Segundo Guerra (2010), “as urnas eletrônicas foram introduzidas como um complemento que permite àqueles que não puderam ou não quiseram participar das plenárias também votar.”<sup>92</sup> Araújo (2010) reforça esta posição afirmando que “há uma tendência de se mudar a metodologia do OPR para os próximos anos, introduzindo-se com mais força processos de participação digital e processos deliberativos em torno de obras macroestruturantes. De qualquer forma, continua ele, “hoje, especificamente no OPR, o foco é a participação presencial voltada para a solução de demandas regionalizadas. A Internet e as urnas eletrônicas não são consideradas ainda uma prioridade para o OP”.<sup>93</sup>

**Figura 16. Páginas iniciais de votação via Internet no OPR**



**Fonte:** Disponível em <<http://www.recife.pe.gov.br/op/como.php>>. Acesso em abr. 2011.

<sup>92</sup> Clécia Fonseca Guerra, Gerente de Projeto do OP junto à Emprel. Entrevista realizada em 17 de junho de 2010.

<sup>93</sup> Iderval Araújo, Analista Desenvolvedor dos Módulos das Plenárias do OP junto a Emprel. Entrevista realizada em 17 de junho de 2010.

O OPR não oferece aos cidadãos a possibilidade de acompanhar em tempo real a votação que ocorre nas etapas digitais – urnas eletrônicas e Internet, assim como ocorre nas plenárias regionais e temáticas através do painel eletrônico. Além disso, o *site* oficial do OP disponibiliza um volume relativamente pequeno de informações, apenas o local e a descrição sucinta das obras ou ações e imagens de antes e depois (Figura 17). Não há qualquer informação técnica sobre as obras e empreendimentos, bem como sobre os impactos delas sobre a vida cotidiana dos cidadãos. Não existem croquis mostrando as intervenções, nem tampouco há informações sobre o custo previsto para cada uma das obras e empreendimentos, muito menos ferramentas digitais de acompanhamento das obras e empreendimentos.

A Emprel está envolvida num trabalho de construção de ferramentas digitais que deem retorno aos cidadãos sobre o andamento das obras e/ou ações oriundas do OP. Trata-se de um segundo passo no processo de introdução das NTICs no OP. Neste sentido, será possível dar um *feedback* ou fazer uma prestação de contas do que foi decidido no âmbito do OP, ou seja, ao acessar o *site* da PCR, através do *link* do OP, não só o cidadão, mas também aqueles que estão na estrutura de poder, poderão ficar sabendo se a obra definida pelo OP está em fase de licitação, execução, conclusão ou ainda se há algum impedimento de ordem burocrática, judicial ou ambiental para que a mesma caminhe. Mas, isso tem envolvido uma polêmica, qual seja: até que ponto a informação vai para o cidadão? Já que não sabemos se há interesse por parte do poder público em divulgar, na sua totalidade, estas informações. E, também, como “*startar*” (*sic*) este processo? Não se trata, portanto, de possibilitar ao cidadão extrair, via internet, um relatório de acompanhamento das obras, mas interconectar isso a outros mecanismos de controle que a PCR já possui sobre acompanhamento de obras, execução financeira e aprovação junto à Câmara de Vereadores (GUERRA, 2010).

É preciso reiterar que as obras e empreendimentos deliberados no OPR são definidos durante as plenárias presenciais (regionais e temáticas) e não são obras macroestruturantes como os empreendimentos submetidos à votação no OPD-BH de 2008. Tampouco o OPR tem o objetivo de articular demandas locais com demandas de cunho mais regionalizado como se propôs o OPD-BH de 2006. São demandas muito localizadas e específicas das comunidades que as propõem. Para Labanca (2010), este até é um objetivo a se buscar, ou seja, estabelecer um processo de deliberação pública participativa em torno de grandes projetos estruturantes para a cidade, mas que por enquanto não passa de um desejo do corpo tecnoburocrático responsável pela operacionalização do OPR.

Figura 17. Página com informações de uma das obras do OPR

The image shows a webpage header with a banner featuring four people and the text: "VOCÊ E A PREFEITURA DO RECIFE CONSTRUINDO UMA CIDADE MELHOR. PARTICIPE DO MAIOR OP DO BRASIL". Below the banner is the logo for "Orçamento Participativo" with the slogan "O povo decide. A Prefeitura faz." and the "PREFEITURA DO RECIFE" logo. The main content area is titled "Antes e Depois - RPA4" and describes a project: "Pavimentação e Drenagem Rua Sertanópolis - Sítio das Palmeiras (Cordeiro)". It includes two side-by-side photographs: the left one shows a narrow, unpaved, and muddy street with a person in a green uniform, and the right one shows the same street after being paved with cobblestones and having drainage installed.

Fonte: Disponível em <<http://www.recife.pe.gov.br/op/antesdepois4.php>>. Acesso em abr. 2011.

A construção final desta agenda de prioridades que será levada para o processo deliberativo do OPR ocorre da seguinte forma: o governo faz uma seleção das obras e empreendimentos que têm viabilidade técnica, jurídica e orçamentária depois que elas são escolhidas pelas comunidades. Quando se conclui a inviabilidade de certa obra, seja por motivações orçamentárias, seja por impedimentos técnicos, jurídicos ou ambientais, a PCR presta contas disso à população.

Em função do desgaste político que este processo pode acarretar, tem havido mudanças no desenho institucional do OPR ao longo dos últimos anos. O OPR passou a estabelecer uma etapa de pré-credenciamento das obras e ações, resultando numa lista de obras e ações que é analisada, ainda que superficialmente, para que se verifique a viabilidade técnica das mesmas, o que reduz muito a lista inicial, na medida em que muitas demandas são simplesmente descartadas pela sua inviabilidade técnica e muitas são agrupadas em pacotes de obras que atendem, por exemplo, mais de uma microrregião (...)

(...) quando estes projetos interferem em mais de uma microrregião, a PCR apresenta estes projetos à população por ocasião das plenárias regionais. Nestes casos, as discussões são sempre muito acaloradas, pois muitos destes projetos são resultantes de coletas de demandas ao longo de anos e que acabaram se transformando em programas macro estruturadores. Contudo, não há nenhuma proposta de transformar as votações em torno destes projetos em votações digitais. Ao contrário disso, estes

projetos estruturadores nascem de demandas reprimidas e somente após intensos debates nas plenárias regionais tomarão a forma de um projeto macro estruturante, como o Capiberibe Melhor (LABANCA, 2010).<sup>94</sup>

Este trabalho de “peneira grossa” é realizado pela Coordenadoria do OP, através de sua Gerência de Sistematização da Informação, em parceria com diferentes empresas públicas municipais, como a Empresa de Urbanização do Recife (URB), Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana (EMLURB), Cia. de Serviços Públicos (CSURB), Cia. de Trânsito e Transportes Públicos (CTTU), a Autarquia de Saneamento (SANEAR), entre outros.

Podemos dizer, portanto, que a definição final da agenda de prioridades que será submetida à votação na etapa digital do OPR se dá de forma compartilhada entre o calor do embate das plenárias regionais e temáticas e os representantes do poder municipal que avaliam tecnicamente a viabilidade das prioridades elencadas.

O depoimento de um líder comunitário do bairro de Macaxeira mostra que realmente a deliberação final da lista das prioridades é feita através das plenárias e da etapa digital do OPR. Para ele, o Conselho do OP ou Fórum de Delegados do OP tem papel fundamental neste processo, cabendo também a ele o poder final de definição das prioridades.

[...] este debate a respeito da urgência ou pertinência de realização de uma obra ou implementação de uma ação se dá nos fóruns de Delegados do OP que são deliberativos. Dentro dos fóruns, os coordenadores do OP passam aos delegados as soluções possíveis para as prioridades. Por exemplo, entre realizar a pavimentação de uma rua beneficiando 20 famílias e a contenção de uma encosta de risco quatro beneficiando mais de 60 famílias, o fórum pode deliberar pela realização imediata da contenção daquela encosta e continuar lutando para garantir recursos para a pavimentação da rua num momento posterior. Logo, o fórum dos delegados do OP discute com a prefeitura as prioridades, entre as 10 mais votadas, que realmente precisam ser feitas (SILVA, 2011d).<sup>95</sup>

De toda forma, a introdução da Internet no OPR, a partir de 2007, como tentativa de agregar novas ferramentas de participação política, ampliou rapidamente a participação política. Entre 2008-2009, a participação via Internet cresceu 83% e através das urnas eletrônicas cresceu 29%, sendo que a participação presencial cresceu apenas 14% neste mesmo período. Desde 2009 a participação via Internet já supera a participação via urnas eletrônicas e em 2011 superou também a participação presencial nas plenárias (Gráfico 8).

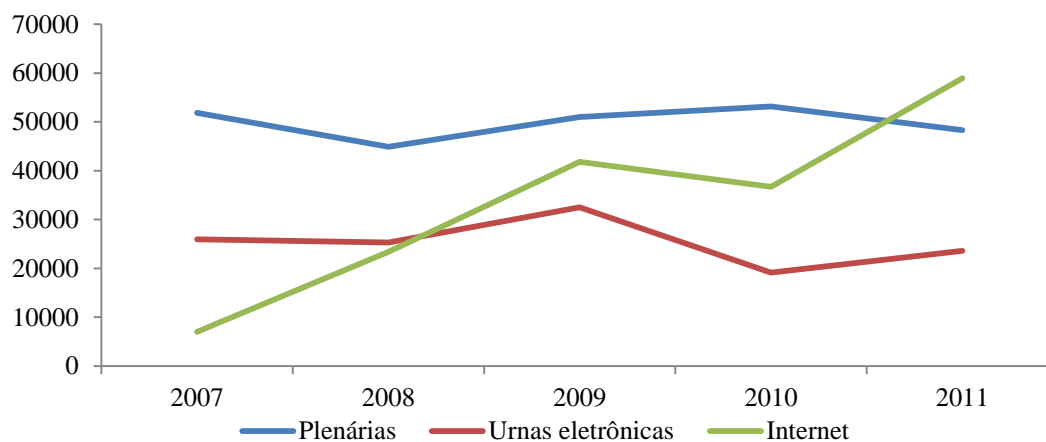
---

<sup>94</sup> O Capiberibe Melhor é um projeto de urbanização em áreas de baixa renda e de redução de desigualdades entre as duas margens de um trecho da bacia do Capiberibe.

<sup>95</sup> Raul José da Silva, Líder Comunitário de Macaxeira (RPA 3.3) e Conselheiro do OP. Entrevista realizada no dia 10 de novembro de 2011.

Um dos fatores que pode explicar o crescimento expressivo dessa participação via Internet foi o fato de que as lideranças comunitárias atuam fortemente utilizando-se das *Lanhouses* espalhadas pelas comunidades e bairros carentes do Recife, articulando para que estes espaços fiquem a disposição da população num dado momento da etapa digital do OP. Segundo Filgueiras (2011), além de serem espaços de inclusão digital e educacionais, as *Lanhouses* tornam-se também canais de comercialização de produtos físicos e principalmente digitais, atingindo potencialmente as classes C, D e E, responsáveis por 52,8% da população que hoje acessa a Internet no Brasil. Estas classes mais populares são responsáveis pela liderança das *Lanhouses* no percentual de conexões a Internet no País (28% do total).<sup>96</sup> Verificamos aqui um aspecto interessante do OPR, qual seja: o processo de agregação das classes mais populares ao OP, via Internet, está vinculado à comercialização de produtos digitais, o que acabou por favorecer os proprietários das *Lanhouses* que viram o movimento de seus estabelecimentos se ampliar durante o período que em ocorria a etapa digital do OP.

**Gráfico 8: Evolução da participação no OPR (2007-2011)**



**Fonte:** Coordenadoria do OPR

Nos dois casos aqui enfocados, ou seja, OPD-BH e OPR houve crescimento da participação dos cidadãos nos processos deliberativos e decisórios em torno da alocação de parte substancial dos recursos públicos. Mas, em Recife este crescimento foi bem mais significativo tornando-se a principal forma de participação política no OP. Todavia, se além do crescimento numérico, estamos interessados é em verificar se este

<sup>96</sup> Disponível em < <http://businesspress.com.br/assessoria-de-imprensa/ampliacao-dos-servicos-em-lanhouses-de-recife-traz-os-beneficios-da-inclusao-digital-para-a-comunidade-pernambucana>>. Acesso em dez. 2011.

crescimento da participação foi acompanhado de maior qualificação dos processos deliberativos com a abertura de novas arenas de debate e discussão públicas *online*, precisamos aferir a existência ou não de ferramentas informativas, comunicativas e interativas *online*.

Neste sentido, o OPR oferece algumas ferramentas de comunicação e/ou interação *online*, como o “Fale Conosco” no qual os cidadãos têm a chance de se comunicar com o poder público através de um *e-mail* (op@recife.pe.gov.br) que, ao cabo, não passa de uma ferramenta unidirecional e, para os críticos do papel desempenhado pelas NTICs, nem mesmo pode ser considerada uma ferramenta interativa digital, mas tão somente uma ferramenta de comunicação que funciona quase que como uma espécie de ouvidoria digital.

Outra ferramenta é o *Twitcam*<sup>97</sup> (twitter@recifeweb), criado em 2011, com o objetivo de permitir que os gestores da PCR pudessem ouvir as demandas da população através de salas de bate-papo virtuais por meio do *twitter*.<sup>98</sup> Trata-se de uma ferramenta disponibilizada não diretamente na página do OPR, mas no *site* da PCR. Em uma destas *twitcam*, por exemplo, o Coordenador do OP, Augusto Miranda, no dia 02/12/2011, conversou durante 30 minutos com os internautas respondendo cerca de 20 perguntas sobre temas como a importância da democracia direta, a participação popular, as obras realizadas por meio do OP e os investimentos alcançados nos últimos três anos. Oportunidade em que explicou como funciona o processo do OP e esclareceu dúvidas sobre como participar, todavia, o assunto mais abordado foi o fortalecimento do OP. Portanto, se considerarmos que pergunta e resposta por *e-mail* é uma forma de interação deliberativa, então o *Twitcam* configura-se como mais um recurso deliberativo *online*. Ainda que em nosso entendimento não possa ser considerada uma arena ampliada e totalmente aberta, até porque se trata de uma arena que exige um mínimo de requisitos para participar, como acesso às tecnologias necessárias e alguma *expertise*. Segundo Miranda (2011),

---

<sup>97</sup> *Twitcam* é uma ferramenta interativa oferecida pelo *Twitter*, assim como o *microblogging*, por exemplo. Através dele, os usuários podem enviar vídeos *online* por meio de uma *webcam*. É uma ferramenta muito parecida com programas de TV ao vivo, no qual os indivíduos podem se comunicar uns com os outros, se vendo e *twittando*.

<sup>98</sup> Foram realizados vários bate-papos através do *twitcam*, dentre eles estiveram interagindo com os cidadãos sobre diferentes temáticas, a Secretária Especial da Mulher, Rejane Pereira, o Sec. Extraordinário da Copa 2014, Amir Schwartz, o Sec. de Serviços Públicos, Eduardo Vital, a Presidente da CTTU, Maria de Pompéia Pessoa e a Sec. de Controle, Desenvolvimento Urbano e Obras, Maria José de Bise.

(...) a população tem acompanhado e visto que a Prefeitura está realizando as obras escolhidas nas plenárias e isso reforça o diálogo entre o poder público e as comunidades, tornando o OP cada dia mais forte. (...) Temos que ficar antenados com as redes sociais. A *twitcam* é mais um meio que temos para conversar com a sociedade recifense. Aqui damos explicações e tiramos dúvidas da população. Posso dizer que tivemos um bom diálogo bastante proveitoso (MIRANDA, 2011).<sup>99</sup>

Quando se fala em qualificar o processo de deliberação pública, a interação é sempre vista como o passo mais importante, ou seja, o que realmente qualifica a democracia é a discussão direta entre as pessoas onde argumentação, contra-argumentação e convencimento sejam perspectivas possíveis e presentes. Para Guerra (2010), um exemplo disso é o fato de que um Secretário Municipal dificilmente se disponibilizaria a participar de um debate virtual com os cidadãos sem estar muito bem preparado, pois caso contrário, a pressão por demandas muito regionalizadas e pequenas ainda é predominante no imaginário político das pessoas no Recife. Até porque a cidade carece de soluções para problemas muito localizados de comunidades carentes e o OP, neste caso, tem sido um bom laboratório para a inserção destas novas tecnologias da informação a serviço da sociedade.

Já o *twitter* da PCR (<https://twitter.com/#!/recifeweb>), até então, era usado muito mais para divulgar as ações do poder público municipal não oferecendo oportunidades de interação entre cidadãos e agentes públicos. O máximo que acontecia era de o setor responsável pela sua operacionalização dar um *feedback* de forma muito generalista aos questionamentos enviados pelos cidadãos. Também existiam outros *twitters* criados especialmente para alguns eventos importantes no calendário cultural do Recife, como o do São João e o do Carnaval (@carnavalrecife), além de outros órgãos da PCR que possuem seus próprios *twitters*, como o Teatro Santa Isabel que criou um *twitter* em 2010 para divulgar as comemorações de seu aniversário.<sup>100</sup>

Na verdade, os responsáveis pelo *twitter* da PCR, inicialmente, apenas disparavam informações sobre eventos ou ações governamentais replicando-as para os seguidores do *twitter* da prefeitura (Figura 18). Importante dizer que há um processo de filtragem das mensagens que serão *retwittadas* (*sic*). Segundo um dos responsáveis pela operacionalização do *twitter* da PCR, “chega muita coisa até nós, daí ser preciso

<sup>99</sup> Disponível em

<[http://www.recife.pe.gov.br/2011/12/01/atraves\\_da\\_twitcam\\_internautas\\_conversam\\_com\\_o\\_coordenador\\_do\\_orcamento\\_participativo\\_op\\_179963.php](http://www.recife.pe.gov.br/2011/12/01/atraves_da_twitcam_internautas_conversam_com_o_coordenador_do_orcamento_participativo_op_179963.php)>. Acesso em jan. 2012.

<sup>100</sup> Atualmente, a PCR disponibiliza três espaços de interação através do *twitter*, quais sejam: o @recifeweb que conta com quase 14 mil seguidores que enviam diariamente dúvidas sobre serviços de diversas secretarias municipais, além dos perfis da Emlurb (@emlurb\_recife) e da CTTU (@cttu\_recife).

primeiramente filtrar tudo isso. Então, o que fazemos é, enquanto não estamos interagindo, pegamos tudo que recebemos e fazemos uma espécie de clipagem das citações que as pessoas fazem a respeito da PCR e distribuimos às diversas secretarias” (Roberto, 2010).<sup>101</sup> Logo, o *twitter* serve como um canal de participação dos cidadãos na gestão pública através da Internet, permitindo que sejam fornecidos *inputs* ao poder público, sobre ruas alagadas, quedas de barreiras, defeitos na sinalização de trânsito, problemas de infraestrutura urbana ou de atendimento nos serviços públicos etc. Informações estas que são imediatamente direcionadas às secretarias e órgãos responsáveis pelos respectivos problemas, numa espécie de *e-service*.

Figura 18. Recorte da página do *twitter* da PCR



Fonte: Disponível em <<https://twitter.com/#!/recifeweb>>. Acesso em abril 2012.

Mas, diferentemente do *twitcam*, no caso do *twitter*, não se trata de uma ferramenta de interação propriamente dita, mas uma ferramenta essencialmente de comunicação. Aliás, a princípio o *twitter* foi pensado apenas como uma ferramenta de *e-service* para divulgar os serviços da PCR nas áreas de trânsito, obras, tributos entre outras, mas aos poucos, passou também a divulgar as realizações do governo municipal para os grandes meios de comunicação, como rádios, jornais e TV, funcionando como uma espécie de *release* jornalístico distribuído aos *old media*. Ainda que, muitas vezes, ocorra de os cidadãos postarem críticas a respeito da gestão municipal, o *feedback* é

<sup>101</sup> Roberto, responsável pela operacionalização do *twitter* da PCR. Entrevista realizada em 17 de junho de 2010.



feito de forma indireta, isto é, não se responde diretamente a quem postou o questionamento, mensagem ou crítica. Ao invés disso, é replicada uma resposta única a todos os seguidores, portanto, não há interação direta entre governo-cidadão.

No carnaval, por exemplo, nós tivemos uma intensa participação dos cidadãos, mas nunca demos respostas imediatas aos questionamentos através do *twitter*, mas indiretamente buscamos agir na tentativa de solucionar os problemas. Um caso que podemos citar foi de uma pessoa que *twittou (sic)* informando sobre um barzinho que estava com o banheiro interditado. No momento que recebemos a mensagem, coincidentemente, a assessora de saúde estava na nossa sala e nós entramos em contato com ela, que imediatamente ligou para o serviço de vigilância sanitária da PCR que, por sua vez, se deslocou até o local e multou o proprietário do barzinho. Isto é, nós não demos o resultado disso tudo para o cidadão que postou a reclamação no *twitter*, mas como ele viu que a resposta da PCR foi imediata, ele postou uma nova mensagem no *twitter* agradecendo a rápida ação da Prefeitura dizendo da importância do *twitter* como ferramenta de interação entre o cidadão e o poder público. Dessa forma, nós só não respondemos pelo *twitter*, nós agimos e o cidadão percebeu que houve resultado da sua participação digital. Não há, portanto, uma via de mão dupla direta entre a prefeitura e o cidadão através do *twitter*. Há sim uma via de retorno às demandas postadas no *twitter* pelas ações que a PCR realiza no sentido de tentar solucionar parte daquilo que é postado através de reclamações. Algumas mensagens postadas pelos cidadãos são também *retwittadas (sic)* (SIMONE, 2010).<sup>102</sup>

A partir de 2011, também passou a ser possível o compartilhamento do *site* do OPR através das redes sociais, como *Facebook* e *Orkut*, por exemplo. Permitindo assim criar-se mais uma possibilidade de difusão do processo nas redes sociais. Por fim, o OPR também disponibiliza em seu *site* a possibilidade de os indivíduos se cadastrarem numa ferramenta de *Newsletter*, de modo que assim passem a receber permanentemente notícias a respeito do OP enviadas pela Secretaria Especial de Relações com a Imprensa através da Internet, mantendo-se informados a respeito do que ocorre durante o processo.

Enfim, verificamos que no Recife o poder público lança mão de diferentes estratégias e ferramentas institucionais de mobilização social para convocar os cidadãos para participarem do OPR, sejam elas digitais como o *twitter*, ou através de outras mídias tradicionais, como rádio, jornais, TV e farta distribuição de material impresso, como *banners* e *folders*. Mas, a ferramenta de mobilização social mais importante não é a institucional. Estamos falando da mobilização promovida pelas próprias lideranças comunitárias que realizam intenso trabalho de abordagem presencial das pessoas em suas comunidades, buscando mostrar a importância da participação nas etapas *off-line* e

---

<sup>102</sup> Simone, responsável pela operacionalização do *twitter* da PCR. Entrevista realizada em 17 de junho de 2010.

*online* do OP (REIS, 2010). Verificamos, por exemplo, uma forte mobilização que antecede a etapa digital do OPR, quando lideranças comunitárias costumam se deslocar até a residência das pessoas para convencê-las através da argumentação da importância da participação, principalmente junto aqueles indivíduos que não participaram das plenárias, mostrando-lhes a necessidade de votarem nas obras, projetos e empreendimentos de interesse da comunidade ou bairro. Vale aqui ressaltar que, estes líderes comunitários são, em boa parte, delegados eleitos no OP. Para além desta abordagem pessoal, eles também têm feito uso da *web* para mobilizar os indivíduos para participarem do OP, seja através de *mails*, seja através das redes sociais ou de *blogs* das comunidades e bairros do Recife.<sup>103</sup> Como diz Reis (*Idem*), “eles ficam lá, junto, tentando puxar as pessoas para votar nas obras”.

O que se tem feito é o uso das redes sociais e das ferramentas digitais para tentar mobilizar as pessoas, seja por *e-mail* ou através do *Orkut* e *Facebook*. Por exemplo, se hoje tem uma Plenária do OP, eu digo a todos qual é a obra que nós estaremos escolhendo como nossa prioridade. A Internet tem sido usada para ajudar a mobilizar as pessoas divulgando a obra prioritária para a comunidade. Nesse sentido, aí sim a Internet contribui para a democracia, pois as pessoas vão escolher as obras em que votarão (NASCIMENTO, 2011).<sup>104</sup>

Portanto, denota-se que tem cabido às lideranças comunitárias do Recife um papel fundamental não só na mobilização social em torno do OP, mas no próprio êxito do processo deliberativo como um todo, pois são elas que promovem o engajamento cívico das comunidades na defesa de seus interesses coletivos. Conforme afirma Labanca (2010), as lideranças estão presentes nas plenárias regionais e temáticas defendendo as prioridades que entendem serem mais importantes para as comunidades e para os diferentes segmentos sociais e, quando estas prioridades são eleitas, isto é, quando saem das plenárias bem posicionadas, inicia-se imediatamente um novo trabalho de mobilização para garantir a posição das mesmas na lista de prioridades durante a etapa digital do processo.

Muitas vezes, estas prioridades são eleitas, ou seja, saem das plenárias regionais posicionadas em primeiro lugar numa lista de dez prioridades mais votadas. Por exemplo, a comunidade x conseguiu eleger a drenagem de um córrego tal como a prioridade mais votada na plenária da Microrregião 3.1, com 670 votos. Contudo,

<sup>103</sup> Vários *blogs* criados pelas comunidades e bairros do Recife são fomentadores da participação no OP, como o *blog* da comunidade do Jordão Alto (<jordãoaltooficial.blogspot.com.br>), o *blog* da comunidade do Canal do Jordão (<blogdocanaljordão.blogspot.com.br>) ou ainda o *blog* da comunidade de Bezerros (<portalbezerros.com.br>), entre outros.

<sup>104</sup> Reginaldo Nascimento, Líder Comunitário do Bairro de Ibura/Cohab (UR-4). Entrevista realizada no dia 09 de novembro de 2011.

outra liderança comunitária também conseguiu eleger a pavimentação de uma via como a segunda prioridade mais votada com 580 votos. No momento em que a votação vai para a etapa digital, através de urnas eletrônicas e, sobretudo, a Internet, estas lideranças precisam continuar um intenso trabalho de convencimento e mobilização para que consigam, ou manter a lista de prioridades ou inverter estas prioridades. Portanto, a mobilização é fundamental e precisa ser levada a cabo por ambos os líderes. Tanto aquela liderança que teve sua prioridade eleita como a mais votada precisa mobilizar as pessoas para que votem e garantam a vitória da drenagem do córrego, como a liderança que teve a prioridade defendida nas plenárias regionais eleita em segundo lugar também deve mobilizar os cidadãos para que votem através das urnas eletrônicas e da Internet e, com isso, consiga inverter as prioridades colocando a pavimentação da via em primeiro lugar (*Idem*, 2010).

Dessa forma, se não há ferramentas institucionais que permitam a *web-interação* entre os cidadãos, há, por outro lado, fortes mecanismos informais de interação presencial, mobilização e associativismo que conduzem os cidadãos a uma intensa participação nas etapas digitais do processo. Verificamos que os indivíduos, em geral, não votam na etapa digital sem antes terem se informado, discutido e de estarem convencidos da importância de seu voto, seja pela ação mobilizadora dos próprios membros das comunidades envolvidas (vizinhos e amigos), seja pela forte ação mobilizadora dos líderes comunitários do Recife. Mas, também detectamos um caráter clientelístico nesta ação mobilizadora promovida pelas lideranças comunitárias, na medida em que, muitas vezes, elas se utilizam da confiança depositada em seu papel de liderança para cadastrar dados pessoais dos indivíduos e, depois, votar por elas na etapa digital.

(...) imagine um líder comunitário de uma favela. Quantos RGs ele tem em mãos? Pois, se a favela confiou nele e o elegeu delegado. São pessoas boas na política. Eles não têm cultura, mas são altamente politizados e brigam mesmo. Eles são aplaudidos de pé e conseguem facilmente o RG das pessoas da comunidade. Facilmente conseguem quinhentos, mil votos tranquilamente (TEIXEIRA, 2011).<sup>105</sup>

De todo modo, os indivíduos geralmente não acessam o *site* do OPR para interagir politicamente entre si, pois ele funciona apenas como mecanismo de *e-voting* ou de sensibilização por parte do poder público que usa a Internet para chamar a sociedade para participar e votar (mobilização). Através do *site* do OPR na *web*, os indivíduos têm um cardápio de opções de *e-voting* e ele apenas deposita ali o seu voto sem qualquer tipo de debate anterior. Na verdade, estas afirmações nos permitem dizer que, no caso de Recife, os indivíduos, ao que tudo indica, não interagem via arenas de deliberação *online* formais (LABANCA, 2010).

---

<sup>105</sup> Léa Teixeira, Líder Comunitária do bairro de Boa Viagem. Entrevista realizada em 10 de novembro de 2011.

Ainda que seja possível concordar com os céticos que acreditam que as NTICs não são capazes de qualificar os processos políticos democráticos, o certo é que elas não substituem os mecanismos de participação e de interação, mas qualificam de alguma maneira. Elas não abrem espaços de interação, mas provocam e proporcionam a interação. No caso do OPR, a interação não ocorre no interior de um espaço virtual como a Internet, mas só o fato de existirem estes espaços já provoca a possibilidade de interação entre os indivíduos no mundo real (*Idem*, 2010).

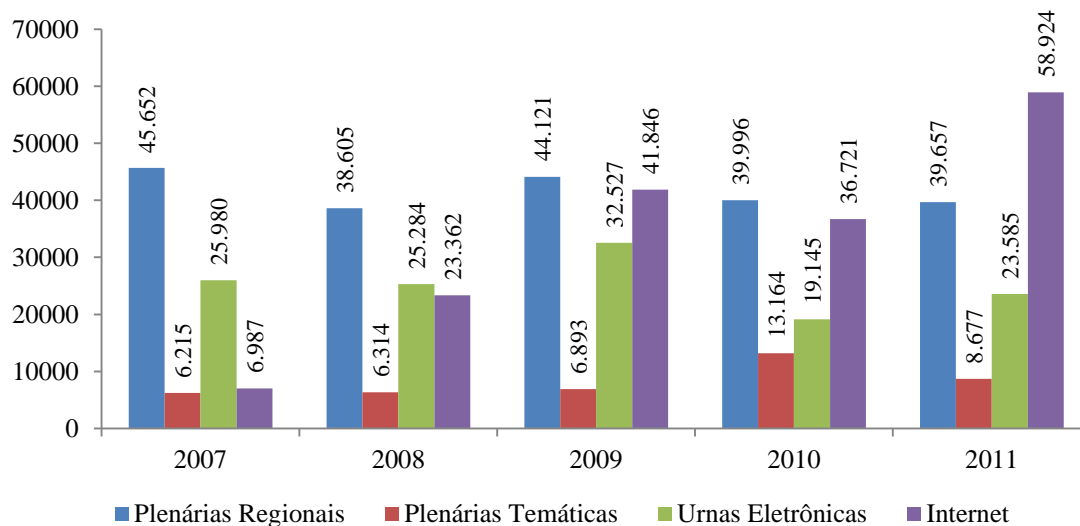
Como já ressaltado, uma questão importante a respeito da participação popular na etapa de votação pela Internet é o uso das *Lanhouses* como ferramenta de acesso digital fácil e barato. Segundo o depoimento de vários gestores ligados à operacionalização do OPR e lideranças comunitárias entrevistadas, muitas vezes as *Lanhouses* são usadas para a participação dos cidadãos no processo de votação, principalmente nas comunidades mais pobres do Recife. Nos bairros e comunidades pobres, onde as pessoas têm dificuldades de acesso às NTICs, percebeu-se uma forte mobilização das lideranças comunitárias que usam as *Lanhouses* para que seja possível viabilizar a votação e garantir-se a eleição das prioridades de interesse da comunidade. Quase todas as *Lanhouses* de bairros e comunidades mais pobres do Recife exibiram *banners* e cartazes chamando para a votação digital através da Internet. Estes *banners* e cartazes, no primeiro ano, foram colocados pelos próprios donos das *Lanhouses*, mas em seguida foram padronizados e distribuídos pela própria PCR com o objetivo de chamar a população para participar. Aspecto interessante do processo, ou seja, uma iniciativa popular que foi posteriormente encampada pelo governo.

Enfim, está claro que somente a introdução da Internet não estabeleceu um fórum deliberativo ampliado, aberto e livre na *web*, ainda que tenha indubitavelmente promovido a ampliação da participação política nos processos decisionísticos do OPR, talvez pela significativa redução dos custos de participação e do papel indiscutível da ação mobilizadora por parte das lideranças comunitárias.

É possível dizer que o uso destas NTICs tem sido muito mais com o objetivo de ampliar votação, agregando mais pessoas ao processo deliberativo do que de criar uma nova arena de debates e discussões em torno das demandas e prioridades, até porque sua introdução permitiu que o OPR, em termos quantitativos, seja considerado hoje o maior do Brasil, mas não ampliou o debate criando-se arenas formais de deliberação *online*. O número de pessoas que participam do OP via Internet e urnas eletrônicas já supera o número de pessoas que participam presencialmente, seja porque é mais cômodo participar votando eletronicamente, seja porque reduziu o custo da participação

eliminando obstáculos de tempo e espaço, seja porque acabou por incluir uma parcela significativa da sociedade que antes ficava à margem do processo, como os mais jovens e a classe média (Gráfico 9).

**Gráfico 9: Participação no OPR (2007-2011)**



**Fonte:** Coordenadoria de Orçamento Participativo e Participação Popular da PCR

Observamos que o desenho institucional do OPR é responsável por tal resultado, bem como pela necessidade de permanente mobilização que possibilita promover a inversão das prioridades eleitas nas plenárias através dos votos obtidos nas etapas digitais. Isto é, as plenárias regionais e temáticas elegem uma lista de dez prioridades que, em seguida é submetida ao processo de *e-voting*, seja através de urnas eletrônicas ou da Internet. Em muitos casos, a ordem das prioridades definidas pela votação nas plenárias acaba sendo invertida pela votação digital. Para que isso ocorra é necessário que determinadas prioridades recebam mais votos através das urnas eletrônicas e da Internet do que os recebidos nas plenárias. E este processo nem sempre é visto como democrático, principalmente pelos líderes comunitários de regiões mais pobres da cidade.

É normal e acontece com muita frequência. Até porque todas as quatro obras que nossa comunidade conseguiu eleger nas plenárias sempre acabaram em desvantagem na Internet. Isso porque também nem sempre há tempo suficiente para fazer uma grande mobilização. Se nós conseguirmos mobilizar as pessoas para fazerem os cadastros e deixar uma pessoa só por conta e disponível para ficar no computador, aí então agente consegue reverter esta desvantagem, mas nem sempre agente tá com tempo disponível para isso. É preciso juntar todas as pessoas e fazer um grande cadastro que será transformado em votos. Só assim temos alguma vantagem, mas que não podemos considerar como vantagem sob o ponto de vista da democracia.

Até porque quando fazemos esta grande mobilização, muitas pessoas estão votando sem sequer saber no que está sendo votado (NASCIMENTO, 2011).

Outra líder da comunidade de Três Carneiros resumiu assim sua percepção a respeito do uso da Internet no OPR.

Temos conversado muito sobre esta questão, mas não nos deram ouvidos, seja porque não tiveram tempo, ou porque isso não é a prioridade. Portanto, para que mobilizar as pessoas para leva-las para as escolas? Porque se eu mobilizo e levo o pessoal da minha rua e digamos que tivemos tantos votos e colocamos nossa obra em primeiro ou segundo lugar, deixando todo muito feliz, pois acreditamos que nossa obra vai ser realizada, mas aí vem a Internet, e vem um bocado de gente de outra rua que não tem nada a ver como aquela obra, de uma rua que, às vezes, nem é tão prejudicada assim, com a influência de amigos e mais amigos que vêm para votar, acaba fazendo com que a obra que nós batalhamos para eleger vá lá para o décimo lugar (SILVA, 2011a).<sup>106</sup>

Para ela, as comunidades que se mobilizam para garantir suas prioridades acabam no prejuízo quando são contabilizados os votos oriundos da Internet.

Na questão do OP, as 10 obras que são aprovadas, por aí tudo bem, pois toda a população vai e vota nas 10 obras prioritárias para a comunidade. Até aí tudo certo. Quando vai para a Internet, quando aquelas 10 obras vão para a Internet, a comunidade se prejudica. A obra que estava em primeiro lugar pode ir para o quinto, nono ou o décimo lugar e a comunidade fica prejudicada em relação a isso. O uso da Internet realmente ampliou, ampliou o número de pessoas, mas as pessoas que votam pela Internet, e até mesmo na etapa presencial do OP, elas muitas vezes não estão informadas sobre o que eles estão fazendo ali, para que serve aquele processo na Internet. Muitos votam não porque sabem no que estão votando, mas porque o amigo disse para votar na obra de sua rua, ou porque o outro disse para ele votar, pois tal obra da sua rua está em décimo lugar e assim ela pode subir para primeiro. As pessoas se confundem muito nesta questão da votação. Então, a Internet prejudica muito as obras que são escolhidas pelo povão nas escolas (*Idem*, 2011a).

Segundo Labanca (2010), ainda que não haja dados definitivos sobre o grau de inversão das prioridades eleitas, pois as análises sobre estes dados ainda estão sendo feitas em parceria entre a Emprel e a Coordenação do OP, já é possível afirmar que há um significativo número de casos em que a votação digital inverteu a lista de prioridades oriunda das plenárias. Na verdade, a introdução das NTICs, especialmente a Internet, produziu diferentes impactos: se, por um lado, contribui para promover a ampliação da participação, por outro, coloca em xeque a vontade pública constituída presencialmente revertendo os resultados.

Já houve muitos casos em que as prioridades foram invertidas, ou seja, foram mais votos através das urnas eletrônicas e da internet, do que nas plenárias, necessariamente. O que acontece é que pode se ter uma obra ou ação que teve 400

<sup>106</sup> Maria Lúcia da Silva, Líder Comunitária do Bairro de Três Carneiros/Ibura/Cohab (PA6.3). Entrevista realizada dia 09 de novembro de 2011.

votos na plenária e, em segundo lugar, há uma outra obra ou ação que teve 390 votos. Logo, faltam 10 votos para emparelhar ou 11 votos para ultrapassar ou virar. É algo que acontece muito, pois a diferença é muito pequena. Portanto, quanto mais mobilização se fizer, melhor a situação da obra ou ação. É o que mais acontece. Há muito pouco exemplo em que a diferença era muito grande nas plenárias e houve inversão através da votação através das urnas ou da internet. Nunca houve uma inversão em que a décima prioridade conseguiu subir e tornar-se a primeira. As inversões de prioridades ocorrem geralmente entre a quarta e a primeira. Isso porque o pessoal fica se articulando mais. Até porque se sentem mais estimulados pela pequena diferença entre as primeiras prioridades. Tudo depende do poder mobilizador das lideranças, pois sabem que é esse poder mobilizador que faz a diferença. O cabra mais esperto que corre mais atrás, que pede, que liga para os amigos, o que prova que há uma mobilização por trás desse processo digital (REIS, 2010).

Mas, nem todos os líderes comunitários do Recife têm uma percepção negativa a respeito da introdução da etapa digital no processo do OPR, nem tampouco das possibilidades de se inverterem as listas de prioridades eleitas nas plenárias.

(...) a inversão das prioridades na etapa da Internet é natural e entendo ser um processo como qualquer outra eleição. Se a obra está em primeiro lugar, claro que a comunidade vai querer que ela permaneça e, portanto, vai participar. Se foi uma coisa que não foi bem discutida com a comunidade, as pessoas não vão participar quando a urna chegar. Isso é bom, porque dá a chance de quem não teve tempo de ir a uma plenária e sabe que a obra é importante para a comunidade, como a contenção de encostas e barreiras, participar. As pessoas ficam “doidinhas” quando uma obra destas não passa e, ao mesmo tempo, um teatro fica em primeiro lugar. Quando veem, a encosta que é uma obra que envolve a vida das pessoas, tá lá embaixo. Isso desmotiva. Então eu vejo que a urna eletrônica e a Internet é uma coisa boa. Portanto, não vejo problema. Depende do esforço de cada um ser capaz de mobilizar tanto para as plenárias, quanto para as urnas e Internet. Se se mantém a mobilização, mantém também a prioridade. É a mobilização que faz ganhar. Não é porque eu coloquei minha prioridade em primeiro lugar que eu vou me acomodar. Pois, aí dá chance para quem não teve tempo se mobilizar (VEIGA, 2010).<sup>107</sup>

Esta mescla de arenas deliberativas presenciais com ferramentas decisórias *online* faz do OPR um processo único dentre as diferentes experiências de orçamentação participativa digital hoje em curso no Brasil. Trata-se de um instituto participativo claramente semidigital, pois faz com que o debate e a escolha das listas de prioridades a serem votadas ao longo do processo sejam realizados exclusivamente em arenas deliberativas presenciais, mas a votação final que define a lista das prioridades eleitas se dá através de mecanismos de participação *off-line* e *online*, com grandes probabilidades de ocorrer, durante o processo de *e-voting*, a inversão da lista das prioridades eleitas nas arenas presenciais.

---

<sup>107</sup> Severina Pereira da Veiga, Líder Comunitária do Ibura de Cima – RPA 6.3. Entrevista realizada em 09 de novembro de 2011.

Para que pudéssemos melhor visualizar todo esse conjunto de aspectos do desenho institucional do OPR e das ferramentas digitais de informação, comunicação e interação disponibilizadas aos cidadãos optamos por construir um quadro descritivo deste instituto participativo semidigital de forma que nos permitisse, então, confrontar os dois institutos participativos. Para tal foram mantidas as mesmas variáveis de análise.

**Quadro 3: Desenho Institucional e ferramentas digitais do OPR (2007-2011)**

Variáveis	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Objetivo</b>	Criação de uma esfera pública não estatal; cogestão da cidade; controle social sobre o estado; universalização da participação com a inclusão da juventude e classe média ao processo através da etapa digital; auto-regulamentação do processo; transparência administrativa.				
<b>Votação</b>	Através das plenárias regionais e temáticas ou através de urnas eletrônicas e Internet				
<b>Critério p/ participação</b>	Qualquer cidadão com registro civil no município de Recife e que não tenha participado das plenárias regionais e, a partir de 2008 também das plenárias temáticas.				
<b>Elaboração das propostas</b>	A Sociedade Civil através das plenárias propõe, discute e elege a lista das 10 prioridades regionais e/ou temáticas que serão submetidas ao processo de <i>e-voting</i> .				
<b>Etapas</b>	(1) Reuniões presenciais para definição da metodologia; (2) Credenciamento das prioridades e demandas e dos candidatos a delegado do OP; (3) Realização das plenárias regionais e temáticas e definição da lista das 10 prioridades mais votadas e eleição dos delegados do OP; (4) Realização da etapa digital do OP com votação através de urnas eletrônicas e Internet; (5) instalação dos fóruns de delegados e posse do Conselho do OP; (6) Discussão dos investimentos para o próximo ciclo do OP nas microrregiões e envio da matriz orçamentária para o Legislativo; (7) Acompanhamento da tramitação no Legislativo e monitoramento nos fóruns.				
<b>Investimentos</b>	≈ R\$ 50 milhões para cada ciclo do OP.				
<b>Propostas p/ votação</b>	As 10 prioridades mais votadas nas plenárias regionais e/ou temáticas passam para a etapa digital que definem a lista final de prioridades que serão incluídas na Matriz Orçamentária.				
<b>Possibilidades de voto</b>	1 ação Regional e outra Temática ente as 10 mais votadas nas Plenárias.				
<b>Período de votação</b>	Entre maio e agosto ocorrem as votações nas plenárias e na etapa digital.				
<b>Locais para votação</b>	Nas plenárias, urnas eletrônicas espalhadas em locais estratégicos da cidade, telecentros municipais, <i>Lanhouses</i> e computadores pessoais.				
<b>Acompanhamento dos resultados</b>	Somente durante as plenárias.				
<b>Informações disponíveis no site</b>	Descrição e localização das ações ou obras, imagens de antes e depois.				
<b>Ferramentas informativas, comunicativas e interativas do site</b>	Fale conosco ( <i>e-mail</i> ), <i>Newsletter</i> e <i>twitter</i> .				
<b>Mecanismos institucionais de mobilização</b>	A PCR realiza campanha de divulgação e convocação institucional do OP e da etapa de votação digital através de diferentes mídias, como jornais, rádios e tv, distribuição de material impresso, como <i>banners</i> e <i>folders</i> , e através do <i>site</i> da PCR e do <i>twitter</i> .				
<b>Mecanismos não institucionais de mobilização</b>	As lideranças comunitárias realizam intensa campanha de mobilização de suas comunidades para participarem das etapas digitais fazendo corpo a corpo com os cidadãos e através de <i>blogs</i> , redes sociais e <i>mails</i> .				

**Fonte:** Elaboração própria



Nosso objetivo, nesta presente seção foi analisar os dois institutos participativos digitais baseando-nos principalmente nos desenhos institucionais e nas diferentes possibilidades de participação. A análise de nossos dados e resultados da pesquisa empírica será feita um pouco mais a frente. Por hora, o que nos interessa é tentar medir o grau da qualidade deliberativa a partir do desenho institucional e das ferramentas de participação disponíveis em cada um destes institutos aqui enfocados.

### **5.3. O potencial de qualidade deliberativa a partir da análise do desenho institucional do OPD-BH e OPR: Notas Conclusivas**

Como já dissemos anteriormente, nossa análise até aqui está baseada nos desenhos institucionais do OPD-BH e do OPR, com ênfase nas diferentes possibilidades de participação política e na presença ou não de ferramentas digitais de informação, comunicação e interação. Através dela pretendemos produzir algumas inferências a respeito dos níveis de qualidade deliberativa promovidos por estes institutos participativos, levando-se em conta alguns pressupostos que definimos como essenciais para qualificar a deliberação pública *online*, quais sejam: (i) participação; (ii) mobilização; (iii) presença da interação e do debate e; (iv) controle social e *accountability*.

Em nosso entendimento, qualquer processo político que pretenda promover a deliberação *online* deverá oferecer oportunidades de participação e mobilização, além de um cardápio de opções de *web-interação*. Ao analisarmos os desenhos dos OPs, particularmente as ferramentas disponíveis em seus *sites*, verificaremos que o *site* do OPR não disponibiliza ferramentas de interação digital formais e bidirecionais, o que reduz a qualidade da deliberação, pois restringe a participação digital quase que exclusivamente a um processo de *e-voting*, não possibilitando o debate e a negociação prévia entre os participantes via Internet. Enquanto as únicas ferramentas de *web-interação* que detectamos no *site* do OPR foram os *mails* e o *twitcam*, o OPD-BH apresenta pelos menos três ferramentas de interação *online*, quais sejam: *mails*, *chats* e *posts*.

A análise do desenho institucional, bem como o trabalho de campo realizado nos permite afirmar que no caso do OPR, os cidadãos que participam da etapa presencial votam depois de um intenso processo de discussão e negociação em plenárias

presenciais enquanto aqueles que participam somente da etapa digital, em geral o fazem sem esta participação prévia, embora parte deles seja informada pelas lideranças do processo como mostramos na seção anterior. Logo, a ausência das arenas de interação, debate e negociação *online reduz*, a nosso ver, a qualidade do processo deliberativo, pois ainda que possa haver maior agregação de indivíduos, não há a deliberação.

Verificamos que, tanto no OPD-BH, como também no OPR, os indivíduos utilizam arenas deliberativas *online* informais criadas pela própria sociedade civil organizada através, principalmente, de *blogs* das associações comunitárias e de bairros. Fenômeno mais comum em Belo Horizonte, mas que já começa a se difundir rapidamente também no Recife. A presença destas ferramentas pode favorecer o estabelecimento de uma espécie de ciberespaço para o debate público cuja iniciativa é da própria sociedade civil através da qual os cidadãos podem, a princípio, comentar, opinar, argumentar, propor e trocar informações a respeito de propostas de solução para suas demandas coletivas e seus respectivos impactos na vida das comunidades e também da cidade como um todo. Quanto maior a densidade no uso destas ferramentas, mais a ideia de um sistema deliberativo poderia se concretizar com diferentes arenas servindo de *inputs* para outras. Mas este não parece ser o caso do OPR.

Também verificamos que alguns *sites* que fazem referência ao OPD-BH disponibilizam ferramentas digitais que permitem montar grupos, fóruns, movimentos de defesa ou qualquer outra arena de discussão *online*, como *blogs*, *chats*, *posts* e *mails*, fortalecendo assim a ideia de deliberação *online*. Fato que não conseguimos identificar em Recife. Na verdade, o OPR mostrou-se carente de possibilidades de deliberação *online* e seu desenho institucional tem sido, muitas vezes, confundido com *e-government*. A interação que ocorre no OPR é essencialmente face a face e ocorre quando os cidadãos, nas plenárias regionais e temáticas, discutem e definem as prioridades que serão posteriormente submetidas à votação. Esta forma híbrida de participação exclui a possibilidade de caracterizarmos o OPR como uma experiência de *e-deliberation*. Na verdade, trata-se de uma experiência democrática participativa que mescla deliberação pública *off-line* com possibilidades de *e-voting*, nos termos já analisados.

Como uma experiência de *e-voting*, o OPR possibilitou agregar mais pessoas ao processo de escolha das obras. Este processo inclusivo acarretou mudanças importantes nos resultados do processo decisório. Embora nesta etapa digital não seja possível

introduzir novas prioridades, a presença de uma nova rodada de votação por pessoas que não haviam participado das arenas presenciais e que, portanto, não tiveram a oportunidade de participar das negociações, redundou na inversão da lista de prioridades definidas nestas arenas presenciais. Neste sentido, acreditamos que o desenho híbrido do OPR empoderou parte da sociedade civil, uma vez que inclui grupos que em geral ficam à margem do processo deliberativo do OP, como a classe média e a juventude, assim como lhes deu a possibilidade inverter a lista de prioridades oriunda das plenárias. Esta dinâmica de inversão, entretanto, recebeu inúmeras críticas notadamente dos segmentos mais pobres da sociedade que frequentam mais as plenárias presenciais.

É possível inferir, portanto, que o desenho institucional do OPR, apesar de não apresentar muitas possibilidades de deliberação *online*, induz a um nível elevado de mobilização e associativismo político durante todo o processo do OP dado que as lideranças comunitárias precisam estar sempre atentas e preparadas para mobilizar suas bases na defesa de interesses coletivos, sejam eles regionais ou temáticos, ao longo de todo o ciclo do OP, desde as plenárias presenciais até as votações digitais.

Outro aspecto a ser ressaltado do OPR é o fato de que a sociedade civil participa efetivamente da definição das prioridades compartilhando com o poder público a possibilidade de construir a peça orçamentária. Como em várias experiências participativas, este processo quebra o insulamento burocrático típico das administrações públicas municipais brasileiras.

No OPD-BH, diferentemente, ainda que levemos em consideração que parte da coleta destas demandas ocorre em outros canais participativos (conselhos e comitês gestores), as propostas são construídas e apresentadas pelo Poder Público, sem que tenha havido qualquer arena deliberativa anterior na qual a sociedade civil pudesse vocalizar suas demandas com este fim específico, estabelecendo, portanto, uma lista de prioridades para serem discutidas e votadas digitalmente como ocorre no OPR. Fato que também tem gerado críticas recorrentes por parte dos cidadãos.

Um dos pontos fracos do OPR está na ausência de ferramentas digitais de controle social e *accountability* que permitam o acompanhamento e fiscalização das obras e ações definidas no processo de deliberação participativa. O seu *site* apenas disponibiliza algumas poucas imagens de antes e depois das obras, bem como dados muito superficiais de balanços das realizações dos OPs de anos anteriores, sem um

conjunto mais amplo de informações sobre o processo de implementação. Implicando num baixo grau de controle social através da Internet.

De modo distinto, o OPD-BH tem em seu *site* diferentes ferramentas que permitem acompanhar e fiscalizar o andamento das obras, tornando-o mais *accountable*, o que o qualifica em relação ao OPR, pois oferece ao cidadão um leque de ferramentas digitais que permitem o controle social e a *accountability*, tornando a deliberação mais qualificada, na medida em que os cidadãos têm acesso a um conjunto bem maior de informações que lhes possibilita construir com mais racionalidade suas preferências nos processos seguintes. Apesar disso, a possibilidade de uma prestação de contas mais intensa não tem se traduzido em maior responsividade dos representantes do poder público, uma vez que continua havendo uma demora significativa na realização e implementação das obras e ações vencedoras. Questão, aliás, que iremos discutir mais adiante e que tem reflexos diretos sobre o grau de confiabilidade dos cidadãos sobre o processo.

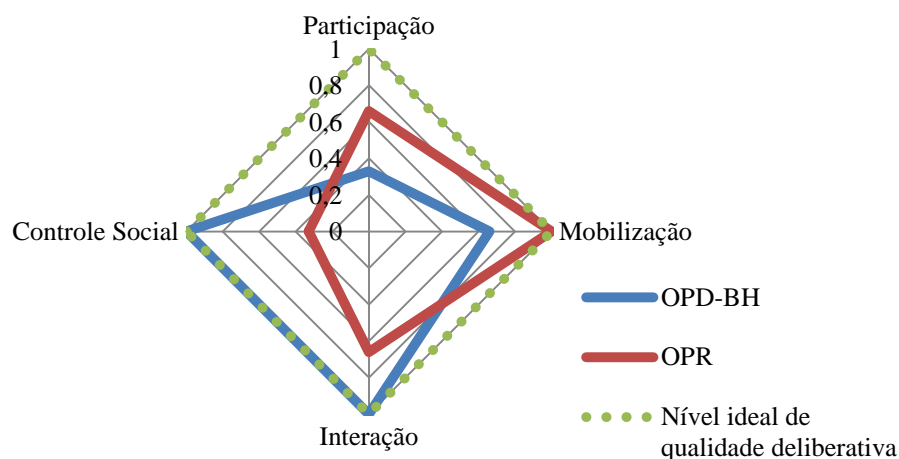
**Quadro 4: Graus do potencial de qualidade da deliberação pública online**

POTENCIAL DE QUALIDADE DELIBERATIVA ONLINE	ASPECTOS PARTICIPATIVOS E DELIBERATIVOS	
	<b>PARTICIPAÇÃO</b>	
0,00	O cidadão não participa do processo decisório.	
0,33	O cidadão discute e decide, mas em torno de propostas definidas pelo poder público.	
0,66	O cidadão discute em arenas <i>off-line</i> onde define as propostas que serão posteriormente submetidas a processo de <i>e-voting</i> .	
1,00	O cidadão discute e decide em arenas <i>off-line</i> e <i>online</i> e as propostas nascem do debate público.	
<b>Resultado</b>	<b>OPD-BH = 0,33</b>	<b>OP Recife = 0,66</b>
	<b>MOBILIZAÇÃO</b>	
0,00	Não há qualquer ação mobilizadora, seja por parte da sociedade civil ou do poder público.	
0,33	O poder público promove exclusivamente a mobilização.	
0,66	A sociedade civil se mobiliza, independentemente da ação mobilizadora do poder público.	
1,00	O poder público e a sociedade civil promovem compartilhadamente a mobilização.	
<b>Resultado</b>	<b>OPD-BH = 0,66</b>	<b>OP Recife = 1,0</b>
	<b>INTERAÇÃO</b>	
0,00	Não há nenhum tipo de interação, seja <i>off-line</i> ou <i>online</i> .	
0,33	Há interação somente em arenas <i>off-line</i> .	
0,66	Há interação <i>off-line</i> e/ou <i>online</i> , mas só para definir as propostas que irão à votação.	
1,00	Há interação <i>off-line</i> e/ou <i>online</i> ao longo de todo o processo deliberativo.	
<b>Resultado</b>	<b>OPD-BH = 1,0</b>	<b>OP Recife = 0,66</b>
	<b>CONTROLE SOCIAL</b>	
0,00	O desenho institucional não prevê ferramentas dig. de acompanhamento e <i>accountability</i> .	
0,33	O desenho institucional só prevê ferramentas digitais de <i>accountability</i> .	
0,66	O desenho institucional prevê ferramentas digitais de acompanhamento e <i>accountability</i> .	
1,00	O desenho institucional prevê ferramentas digitais de acompanhamento e <i>accountability</i> e o poder público dá o <i>feedback</i> .	
<b>Resultado</b>	<b>OPD-BH = 1,00</b>	<b>OP Recife = 0,33</b>

Fonte: Elaboração própria

Para facilitar a compreensão do que estamos chamando de potencial de qualidade deliberativa, construímos o Quadro 4 (acima) com as dimensões que nos serviram de parâmetro, numa escala de zero a um, onde zero (0,00) significa o mais baixo grau de qualidade deliberativa e um (1,00) o grau mais elevado. Os nossos pressupostos da qualidade deliberativa envolveram a participação, mobilização, interação e controle social, que por sua vez foram subdivididos em quatro níveis métricos (0,00; 0,33; 0,66 e 1,00). Sendo assim, com base nos resultados obtidos, construímos então um gráfico onde procuramos mostrar a dimensão que consideramos ideal para um processo de deliberação pública *online* qualificado e as dimensões obtidas pela nossa análise dos desenhos institucionais e da oferta de ferramentas digitais de interação de cada um dos dois institutos participativos digitais em tela (Gráfico 10).

**Gráfico 10: Dimensões da Qualidade da Deliberação Pública Digital no OPD-BH e OPR**



**Fonte:** Elaboração própria

Feita esta análise e com base nos resultados obtidos, podemos concluir que a deliberação pública não será mais ou menos qualificada somente pela introdução das NTICs, nem tampouco pela maior ou menor agregação de novos segmentos sociais ao processo, mas, sobretudo, pela forma como são desenhados estes institutos participativos, claro que respeitando e reconhecendo seus limites. Mas ainda assim, acreditamos ser um fator determinante para a qualidade da deliberação. O que nos leva a crer que os resultados também serão definidos a partir da regra do jogo deliberativo. Neste sentido, a análise do desenho institucional destes dois institutos participativos

digitais mostra que apesar de serem mais duas experiências de deliberação *online* dentre tantas outras que visam reduzir o déficit democrático das arenas políticas tradicionais, cada uma delas possui engenharias participativas, formas de mobilização social, ferramentas de *web-interação* e de controle social diferentes que as tornam mais ou menos qualificadas sob o ponto de vista da deliberação pública. Claro que, apesar de o desenho institucional ser muito relevante, ele sozinho ajuda a explicar, no máximo, os fatores endógenos. Outros variáveis também contam, como o contexto político-partidário, a cultura política predominante em cada uma destas cidades e o viés político-ideológico da gestão.

De toda forma, sob o ponto de vista institucional, o OPD-BH, por exemplo, mostrou ser mais qualificado sob o ponto de vista das possibilidades de *web-interação* e de controle social. Já o OPR demonstrou ser mais qualificado sob o ponto de vista do potencial participativo e de mobilização. Ambos são institutos participativos digitais ou semidigitais que abrem novas possibilidades para a oxigenação da democracia representativa, contudo, o espaço para que os cidadãos possam debater e discutir ao longo de todo o processo, seja em arenas *off-line* ou *online*, definindo suas prioridades e finalmente votando é mais reduzido no OPD-BH que restringe a participação a arenas exclusivamente virtuais onde o debate e a decisão ocorrem em torno de propostas previamente definidas pelo poder público.

Se considerarmos que a mobilização é um pressuposto da participação e que esta qualifica o processo de deliberação, então no que diz respeito à mobilização no OPD-BH, o que podemos verificar é que não há uma ação compartilhada entre o poder público e a sociedade civil que se vê obrigada a recorrer a seus próprios recursos de mobilização sem sintonia alguma com as estratégias mobilizadoras levadas a cabo pelo governo.<sup>108</sup>

Quanto às possibilidades de interação, o OPR acaba se mostrando mais restritivo na medida em que possibilita que ela ocorra somente em suas etapas presenciais ou plenárias, restringindo o uso da Internet aos processos de *e-voting* tão somente. Dessa maneira, não é ofertado aos cidadãos nenhum tipo de arena de *web-interação* onde possam discutir e debater as suas demandas, nem tampouco estabelecer estratégias de

---

<sup>108</sup> Ao definirmos a estratégia de mensuração da mobilização, achamos que a mobilização quando levada a cabo exclusivamente pelo poder público é menos qualificada do que quando capitaneada pela própria sociedade civil ou compartilhada entre sociedade civil e poder público. Isto porque achamos que sempre haverá um risco do poder público querer colonizar a esfera pública impondo seus próprios interesses ou ainda tentando se legitimar.

negociação *online*. O OPD-BH, por sua vez, tem um cardápio diversificado de opções de *web-interação*, como *chats*, *mails* e, principalmente, os *posts*. Podendo, portanto, ser caracterizado como um instituto participativo digital na plena acepção do termo.

Outra dimensão em que o OPD-BH se mostra mais qualificado sob o ponto de vista da deliberação pública é no que se refere à oferta de possibilidades de controle social. O *site* do OPD-BH, em suas três edições, apresenta uma série de informações a respeito do processo (metodologia, ferramentas e pré-requisitos), das obras e ações em disputa (croquis, vídeos explicativos, imagens de antes e depois, dados sobre custo e impactos no cotidiano urbano), bem como do processo de implementação e realização (andamentos de caráter técnico, jurídico ou burocrático). Bem diferente do *site* do OPR que apenas oferece imagens de antes e depois das obras, bem como um resumido balanço da realização de anos anteriores. Logo, não há dúvida que o cidadão terá muito mais condições de definir suas preferências se tem à sua disposição um amplo conjunto de dados e informações a respeito. O que torna a deliberação pública bem mais qualificada.

Enfim, concluímos que quanto maiores os graus alcançados pelos pressupostos deliberativos destes institutos participativos, maior será o espaço de qualificação da democracia. Alcançar uma deliberação plenamente qualificada seria o mesmo que alcançar o ideal democrático deliberacionista e participativo, o que acreditamos ainda estar distante. Mas, se as NTICs, por si só, não são capazes de democratizar plenamente a deliberação pública, elas pelo menos precisam estar em sintonia com formas de participação política presencial e com possibilidades de mobilização dos indivíduos em torno de questões de interesse coletivo, abrindo novas perspectivas de associativismo e de agregação em torno de redes sociais digitais voltadas para temas de relevância social buscando alternativas e soluções para problemas que ainda afligem a sociedade. De certo, os orçamentos participativos digitais podem ser considerados uma das experiências mais interessantes de *e-participation* em curso e seu aprimoramento deve ser constante, especialmente sob o ponto de vista da incorporação de NTICs que gerem possibilidades de inclusão, interação e mobilização, ampliando as arenas deliberativas e estabelecendo uma esfera pública revitalizada. Isso sem falarmos das possibilidades de maior controle social, transparência, publicização, poder de agenda e prestação de contas proporcionadas por estas NTICs.

Além de analisarmos a capacidade deliberativa destas experiências por meio das variáveis institucionais, nos propomos a avaliar também a percepção da qualidade da deliberação *online* praticada no OPD-BH por meio de um conjunto de indicadores que serão descritos e justificados na seção abaixo. Acreditamos que esta análise nos permitirá contribuir com a discussão acerca do papel desempenhado pelas NTICs nos processos participativos e deliberativos.

#### **5.4. Indicadores para aferir o potencial da qualidade deliberativa *online***

Após analisarmos os desenhos institucionais, as ferramentas deliberativas, as possibilidades de participação política e as arenas que se constituem para o debate e decisão nas duas experiências de orçamentação participativa em tela, constatamos que se trata de processos deliberativos bem distintos, já que o OPD-BH é uma experiência de OP digital e o OPR apresenta um desenho institucional híbrido, uma vez que mescla ferramentas e possibilidades deliberativas presenciais e digitais.

Para aferir, além da presença ou ausência de deliberação, mas a qualidade da deliberação exercida em ambos institutos participativos buscamos elaborar indicadores que nos permita avaliar a qualidade deliberativa das etapas que praticam a deliberação.

Para cumprir tal objetivo foi necessário analisar dados empíricos destas duas experiências participativas, isto é, dados quantitativos e qualitativos coletados em campo, visando estabelecer um índice final de qualidade da deliberação *online*. Nesse sentido, foi preciso desenvolver um conjunto de variáveis que nos permitisse mensurar o grau de qualidade da deliberação pública exercida nestas duas experiências, seja a partir da análise do conteúdo de comentários postados na Internet durante o processo de orçamentação participativa digital de Belo Horizonte nos anos de 2008 e 2011, seja através da análise de dados qualitativos coletados através de entrevistas realizadas junto a diversas lideranças comunitárias de alguns bairros do Recife.

As variáveis utilizadas para analisar a qualidade da deliberação *online* foram retiradas de estudos anteriores, como os trabalhos de Steiner *et al.* (2003; 2004) e de Mendonça e Pereira (2011). A partir destes trabalhos, elencamos um conjunto de variáveis que julgamos serem importantes para a pesquisa em questão, quais sejam: participação, inclusividade, provimento de razões, reciprocidade, respeito mútuo, orientação para o bem comum e orientação para a mobilização.



Lembramos que estamos aqui considerando que uma deliberação qualificada é aquela que se dá através de arenas participativas, onde há um amplo cardápio de opções interativas, onde a mobilização social exerça um papel decisivo para a participação e, conseqüentemente, para os resultados finais e onde haja um leque de ferramentas que permitam o controle social. Portanto, estamos falando de processos participativos ampliados, abertos, livres e plurais, que promovem a inclusão de diferentes segmentos sociais, que oferecem a possibilidade de os indivíduos proverem razões, que permitem as trocas argumentativas, que se calcam no respeito mútuo e que se orientam preponderantemente para o bem comum e para a mobilização política da sociedade em torno de temas que tratem de questões coletivas relevantes, culminando com a tomada de decisões ao final.

Embora concordemos que a deliberação pode ocorrer em múltiplos espaços presenciais ou virtuais, conformando aquilo que se convencionou chamar de sistema deliberativo (FARIA, 2012) é preciso atentar para as formas como estes espaços se conectam para potencializar a formação de uma opinião pública qualificada.

Os primeiros estudos empíricos sobre deliberação já sinalizavam alguns indicadores para se aferir a qualidade da deliberação. Segundo Lascher (1996), em seu “*Preface to Empirical Analysis*”, a deliberação pode ou não elevar o nível de legitimidade das decisões e a capacidade cognitiva dos indivíduos, diminuindo assim a possibilidade de julgamentos equivocados. Para isso, ele analisou o quanto os argumentos estão focados no bem comum ou público, bem como a capacidade de crítica e contracrítica argumentativa. Chambers (1992) contribui igualmente quando, ao analisar um processo de discussão pública, ocorrido em torno da questão da independência do Quebec, concluiu que a definição de procedimentos deliberativos que garantam a liberdade de fala a todos e que excluam as influências do poder e do dinheiro gera consensos onde antes se imaginava ser impossível a convergência de posições.<sup>109</sup>

Gerhards (1997) estabeleceu três indicadores de qualidade do discurso a partir da análise do conteúdo de artigos de jornais, quais sejam: respeito mútuo, justificação e racionalidade do discurso. O problema é como estabelecer parâmetros objetivos de confiabilidade destes indicadores. Com o foco no processo argumentativo, Dryzek e

---

<sup>109</sup> Poderíamos ainda citar aqui outros estudos empíricos em torno das bases procedimentais da deliberação, como os de Risse (2000) e Schimmelfennig (2001).

Braithwaite (2000) definiram alguns tipos de discursos dominantes no processo de deliberação e passíveis de verificação. O discurso que tipificam como “republicanismo inclusivo” é muito focado na cidadania, sendo muito ligado ao desejo por igualdade e baseado num procedimentalismo que pode acabar por gerar ainda mais desigualdade, na medida em que concede, muitas vezes, direitos políticos especiais a grupos atingidos por exclusões socioeconômicas e políticas sob o argumento de que estão sendo protegidos da força de certas minorias. Já o discurso considerado mais eficaz é o que carrega um “certo espírito de democracia”, pois defende a constituição de um governo voltado para a paz e a justiça social (STEINER *et al.*, 2004, p.44).

Ackermann e Fishkin (2002) conduziram estudos empíricos sobre a deliberação mostrando que eles devem ir além da identificação pura e simples de conversações, discursos e quaisquer outros processos de argumentação. Para eles, deve-se analisar o conteúdo substantivo das falas de modo que se possa verificar a qualidade das mesmas, ou seja, se estão carregadas de informações importantes, pontos de vista diferentes a respeito das questões em disputa e/ou se ajudam os indivíduos a refletirem e construir seus julgamentos, bem como se são capazes de promover mudanças de opinião, pois a mudança de opinião é um bom exemplo de como a conversação pode tornar o processo deliberativo mais qualificado (STEINER *et al.*, 2004).

No que diz respeito à análise da deliberação especificamente na Internet, Stromer-Galley (2007) elaborou uma matriz que levou em conta indicadores como a manifestação de opinião racional, a fonte das informações usadas nos argumentos (*sourcing*), o grau de discordância, a igualdade, a pertinência do tema discutido e o engajamento.

Enfim, como já analisado no Capítulo 4, há vários estudos a respeito da *e-deliberation* ou deliberação *online*, seja com o foco nas arenas deliberativas (WRIGHT&STREET, 2007; SÆBØ *et al.*, 2009), na avaliação da deliberatividade (GRAHAM&WITSCHGE, 2003; JANSSEN&KIES, 2005), na comparação das diferentes arenas de *e-deliberation* (GERHARDS&SCHÄFER, 2009) e na capacidade interativa da Internet (MUTZ, 2006; WOJCIESZAK&MUTZ, 2009). Em todos estes estudos evidencia-se a diversidade de arenas deliberativas *online*. Mas, dentre todos eles, chamamos a atenção para as análises feitas por Steiner *et al.* (2003 e 2004) e Stromer-Galley (2007), autores que consideram como relevantes a participação e o engajamento, a “assincronissidade” dos fóruns de debate, o acesso às informações, a

existência de moderadores, a ocorrência de debates organizados em tópicos (*threads*), a existência de regras claras e algum tipo de vinculação com o poder público (MENDONÇA e PEREIRA, 2011, p.6).

Wales *et al.* (2010),baseando-se no DQI (*Discourse Quality Index*) elaborado por Steiner *et al.* ressaltou a importância de variáveis como inclusividade, provimento de razões, reciprocidade, respeito mútuo e orientação para o bem comum. Tal qual Wales *et. al.*, este trabalho também baseou-se em alguns indicadores sugeridos e testados por Steiner *et al.* (2004). Para eles, qualquer instrumento de medida da deliberação deve estar calcado na teoria e incidir sobre fenômenos que possam ser observados. É exatamente sobre essas características que buscamos construir nossa matriz analítica visando aferir o grau de qualidade deliberativa dos experimentos em análise.

Steiner *et al.* (2004) analisaram debates parlamentares em países europeus por meio do Índice de Qualidade do Discurso (*Discourse Quality Index - DQI*) baseado nos princípios da ética do discurso de Habermas. Seu objetivo era localizar os atos de fala num *continuum* que vai do extremo da ausência de deliberação a deliberação ideal. Neste trabalho adotaram as seguintes categorias de análise: participação (se há ou não interrupção na fala de um orador ou debatedor); nível de justificação (de ausência de justificação até justificação sofisticada);<sup>110</sup> conteúdo das justificações (de declaração explícita de interesses de grupo, passando por indicação neutra, declaração explícita do bem comum de forma utilitarista até declaração explícita do bem comum respeitando-se as diferenças); respeito (respeito aos grupos, às demandas e contra-argumentos);<sup>111</sup> política construtiva (política posicional; proposta alternativa; e proposta mediadora).

As análises de Steiner *et al* (2004) também levaram em conta os contextos institucionais e as questões em discussão. Para obter um grau de confiabilidade maior, os autores optaram por se ater apenas aos discursos que apresentavam demandas, já que somente estes puderam ser submetidos a um processo de codificação para fins de

---

<sup>110</sup> Aqui vale uma observação, como afirma Bohman (2009), a justificação deve ser entendida como um processo de provimento de razões minimamente racionais, lógicas e/ou morais dos argumentos e posições apresentados pelos indivíduos ao longo de um processo deliberativo. Considerando que a deliberação pública é um diálogo que busca a superação de problemas de ordem coletiva, os discursos dos indivíduos devem ser estruturados na direção de demandas. O objetivo não é, necessariamente, produzir demandas, críticas e argumentos muito elaborados e sofisticados, mas suficientemente justificados de modo que possam ser testadas suas validades.

<sup>111</sup> Steiner *et al* estão revendo estes indicadores. Recentemente adotaram dois modelos de deliberação no qual em um deles aceitam a possibilidade de barganha e negociação.

medição do DQI. O que os autores verificaram é que os contextos institucionais produziram grande impacto sobre os discursos políticos. Assim como os aspectos culturais que também impactaram os discursos, na medida em que geraram diferentes normas de conduta política. Muitas vezes, o aspecto cultural prevaleceu sobre o desenho institucional, de modo que não adiantaria mudar o desenho institucional se a cultura permanecesse gerando discursos de baixa qualidade.

Além do DQI de Steiner *et al.* (2004), a construção dos nossos indicadores baseou-se também nas contribuições de Bächtiger *et al.* (2009) e Mendonça e Pereira (2011). Nossa proposta de matriz de análise da qualidade da deliberação em fóruns *online*, especificamente para os *posts* do OPD-BH em 2008 e 2011 priorizou variáveis, como: participação política, inclusividade, provimento de razões, reciprocidade, respeito mútuo, orientação para o bem comum e orientação para a mobilização. Tais variáveis foram, em alguns casos, subdivididas, como a Inclusividade e o Provimento de Razões (Quadro 5).

**Quadro 5: Matriz refinada do Índice de Qualidade da Deliberação *online* no OPD-BH**

Variáveis	Operadores
PARTICIPAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N° total de participantes vs n° total de <i>posts</i></li> <li>• Apresenta ou não apresenta demandas, críticas e/ou argumentos</li> </ul>
INCLUSIVIDADE	• N° total de eleitores vs n° total de votos vs n° total de <i>posts</i>
	• N° de votos p/ obra ou Regional vs n° de <i>posts</i> p/ obra ou Regional
	• N° de votos p/ obra vs n° de <i>posts</i> p/ obra (2008)
	• N° de votos p/ Regional vs n° de <i>posts</i> p/ Regional (2011)
	• N° total de <i>posts</i> vs n° de <i>one-timers</i>
	• Aspectos sociais dos participantes: gênero e faixa etária.
PROVIMENTO DE RAZÕES	• Opiniões justificadas vs opiniões sem justificção
	• Aprova/desaprova com justificção vs aprova/desaprova sem justificção
	• Argumentos de cunho moral vs argumentos pragmáticos ou utilitaristas
	• Fontes de informação ( <i>sourcings</i> ):
	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Informação explicitamente oriunda de experiência pessoal;</li> <li>➢ Informação oriunda de experiência pessoal, mas não explícita;</li> <li>➢ Informação oriunda de outros comentários postados;</li> <li>➢ Informação oriunda da mídia;</li> <li>➢ Informação explicitamente oriunda do poder público.</li> </ul>
RECIPROCIDADE	• <i>Posts</i> com conteúdo marcado pela reciprocidade: alinhamento de argumentos (convergência) e/ou os argumentos se reforçam ou se contradizem
RESPEITO MÚTUO	• Manifestações de desrespeito p/ com argumentos e/ou grupos
ORIENTAÇÃO P/ BEM COMUM	• Os argumentos fazem ou não fazem referência ao bem comum
ORIENTAÇÃO P/ MOBILIZAÇÃO	• Argumentos enfatizam ou não a mobilização política

**Fonte:** Elaboração própria

## 5.5. Resultados da análise da qualidade da deliberação *online* no OPD-BH

Após analisarmos os desenhos institucionais dos institutos participativos em tela, identificando as ferramentas e mecanismos informacionais, comunicacionais e interativos digitais capazes de qualificar o processo de deliberação pública, passamos agora a analisar os dados empíricos relativos ao grau de qualidade deliberativa destes institutos participativos. Para essa análise, partimos primeiramente de um corpo de comentários postados via Internet ao longo do processo de deliberação pública do OPD-BH nos anos de 2008 e 2011. O primeiro conjunto possui 1.226 comentários em torno de cinco propostas de obras viárias macroestruturantes para a cidade de Belo Horizonte. Estes comentários foram postados ao longo de 26 dias entre os meses de novembro e dezembro de 2008. O segundo conjunto é formado por 1.225 comentários em torno de 36 obras regionais distribuídas pelas nove Regiões Administrativas no qual é dividida a cidade de Belo Horizonte, postados ao longo de 21 dias entre novembro e dezembro de 2011. Para tanto, definimos que nossa unidade de análise seria o comentário individual postado por cada cidadão. Ao todo foram analisados individualmente 2.451 comentários nos quais buscamos identificar, em cada um deles, a presença ou não das variáveis que elencamos como os indicadores principais da qualidade da deliberação pública *online*, bem como seus respectivos operadores. Conforme vamos demonstrar em seguida.

### 5.5.1. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Como afirma Maia (2011, pp.67-8), à medida que novas e diferentes formas comunicativas digitais se estabelecem, principalmente através da Internet, mais e mais estudos empíricos buscam analisar o papel desempenhado pela participação política *online* dos inúmeros atores da sociedade civil. As apostas que se faziam sobre quanto a Internet poderia impactar os processos de interação pessoal, o engajamento cívico e o ativismo político, cada vez mais, tem sido substituídas por análises empíricas com uma diversidade enorme de conclusões. Muitas vezes, apostou-se nas facilidades oferecidas pelas novas formas comunicacionais digitais, como sua descentralização, imediatismo, simultaneidade, horizontalidade e baixo custo. Outras vezes, apostou-se na impossibilidade de se superar em curto prazo os gigantescos obstáculos do *digital divide*. Além, é claro, das tradicionais barreiras impostas à participação política, como a

desinformação, a apatia e a falta de legitimidade dos representantes políticos. Por tudo isso, podemos dizer que ainda que a Internet esteja muito vinculada ao cotidiano dos indivíduos, constituindo-se quase que numa espécie de vida virtual paralela, potencializando as interações pessoais e as possibilidades comunicacionais e informativas, ela por si só, não tem se mostrado capaz de ampliar significativamente a participação política, nem tampouco despertado grande interesse dos indivíduos por questões de ordem pública, até porque, em geral, os indivíduos mais participativos nas arenas deliberativas *online*, são aqueles que também já eram participativos em arenas *off-line*.

Mas, como medir o grau de participação política em arenas deliberativas *online*? Procuramos mensurar a participação nesta arena através de dois operadores, quais sejam: (i) comparando-se o número total de participantes nos OPDs 2008 e 2011 com o número total de comentários postados; (ii) através da comparação do número de indivíduos que apresentaram demandas, críticas e/ou argumentos, com o número de indivíduos que não apresentaram nenhuma demanda, crítica e/ou argumento em seus comentários postados, o que consideramos ser uma forma de participação menos qualificada.

Considerando que 149.698 pessoas participaram dos dois processos de OPD analisados e que somente 2.451 delas postaram algum comentário no *site*, ou seja, apenas 1,6% destes indivíduos participaram efetivamente do OPD, deliberando e votando, acreditamos que há evidências de que a participação foi reduzida ficando restrita quase tão somente ao processo de *e-voting*.<sup>112</sup>

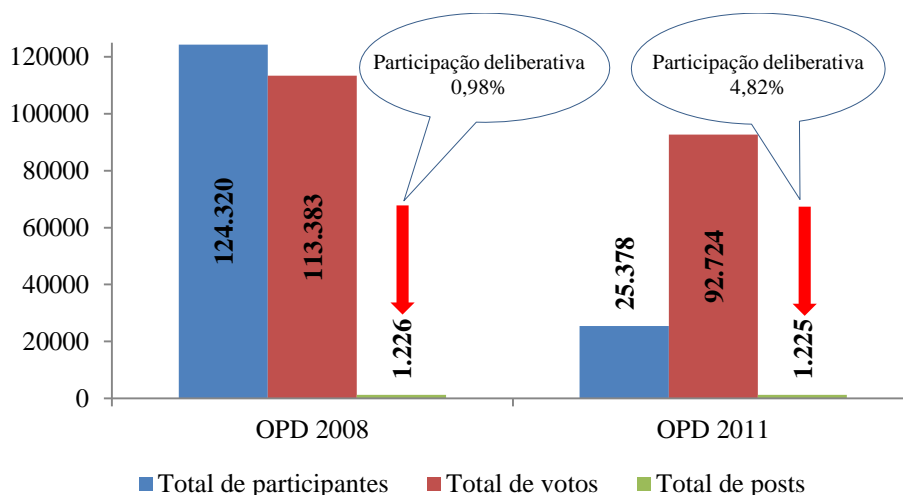
No caso do OPD/2008, foram 1.226 comentários postados contra 124.320 participações que resultaram em 113.383 votos computados. Logo, uma participação deliberativa de apenas 0,98%. Já no OPD/2011, registraram-se 1.225 comentários publicados no *site*, contra 25.378 participações, resultando em 92.724 votos, isto é, uma participação deliberativa de 4,8% (Gráfico 11). Estes dados nos levam a questionar a capacidade do OPD fomentar a deliberação *online* e ampliar a participação política da sociedade civil por meio do debate público. Não se pode desconsiderar, entretanto, o crescimento deste tipo de participação deliberativa de uma edição para outra, passando de 0,98% para 4,8%. Este crescimento relativo de 489% se deu, entretanto, muito mais

---

<sup>112</sup> Isso desconsiderando que aproximadamente 25% dos indivíduos que postaram comentários, fizeram duas ou mais postagens no *site* do OPD.

pela queda significativa da participação total do que pelo crescimento absoluto da participação nestas arenas de deliberação *online*. O que pode ser explicado pela mudança no desenho institucional e pela baixa efetividade do OPD/2008.

**Gráfico 11: Comparação entre participação-votos-posts nos OPDs 2008 e 2011**



**Fonte:** Disponível no *site* <[www.pbh.gov.br/opdigital](http://www.pbh.gov.br/opdigital)>. Acesso em jan. 2012.

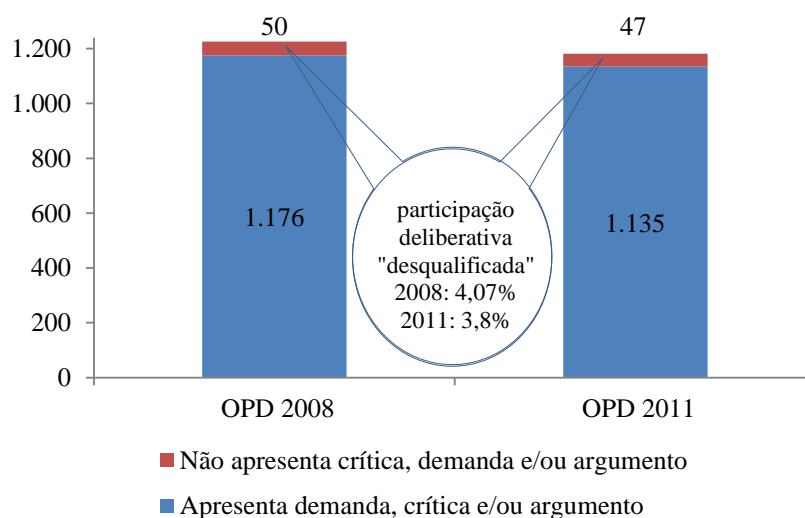
Quando comparamos o total de *posts* com o número de *posts* contendo algum tipo de demanda, crítica ou argumento verificamos que de um total de 2.451 comentários postados no *site* do OPD-BH 2008 e 2011, 76% apresentavam demandas e críticas e/ou argumentos e apenas 97 (3,9%) deles não apresentavam (vide comentários abaixo). Apesar de ter havido pouca participação no processo deliberativo propriamente dito, principalmente em 2008, a participação foi marcada por comentários que na sua maioria absoluta continham demandas, críticas e/ou argumentações.

- Obra 1 Bruno São Geraldo - (07/12/2008 10:49:35) É a obra numero um (*sic*)
- Obra 1 Tiago Correa - (04/12/2008 04:38:03) Eu acho que o OP Digital deveria ser prolongado por mais uns 15 dias, pois nem toda a população está ciente. Grato Tiago (*sic*)
- Obra 2 marcy - (20/11/2008 09:51:59) Gostaria de saber quais ruas, inicialmente, estarão envolvidas se aprovado o projeto. (*sic*)
- Obra 4 Thiago - (21/11/2008 04:20:31) Milionários sempre ganhando \$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$ (*sic*)
- Obra 4 Tadeu Nepomuceno - (21/11/2008 03:39:13) deveria haver segundo turno se não fosse conquistado maioria absoluta (*sic*)
- juliana rodrigues da silva 2011-12-09 20:15:17 - eu achei muito boa ideia, queria votar mais não consigo (*sic*)
- rosa damiao de carvalho 2011-12-04 18:02:15 - *Fico muito feliz de ter participado desta votação espero que esta eleição vai ter muita importancia para nos.* (*sic*)
- Paulo 2011-11-30 12:42:11 - E o Castelo?

De modo geral, os resultados obtidos através deste primeiro preditor – Participação – nos leva a crer que, se por um lado houve efetiva participação daqueles

que postaram comentários no *site* do OPD-BH já que o percentual de participação “desqualificada” foi de apenas 4,07% em 2008 e 3,8% em 2011 (como pode ser verificado no Gráfico 12, a seguir), por outro lado, se compararmos o total de participantes nos OPDs 2008 e 2011 com o número total de comentários postados ou ainda se compararmos esses dados quantitativos da participação nas arenas de deliberação *online* do OPD-BH com o total de cidadãos eleitoralmente aptos na cidade, verificamos que foi pequena a participação. Em 2008, eram 1.769.516 eleitores aptos e destes, 124.320 participaram do OPD (7,2%) e 1.226 postaram algum tipo de comentário no *site* (0,06%). Já em 2011, o eleitorado de BH era composto de 1.827.793 cidadãos, sendo que destes, 25.378 participaram do OPD (1,38%) e apenas 1.225 deles postaram algum tipo de comentário (0,06%).

**Gráfico 12: Participação através da postagem de comentários no *site* do OPD-BH (2008 e 2011)**

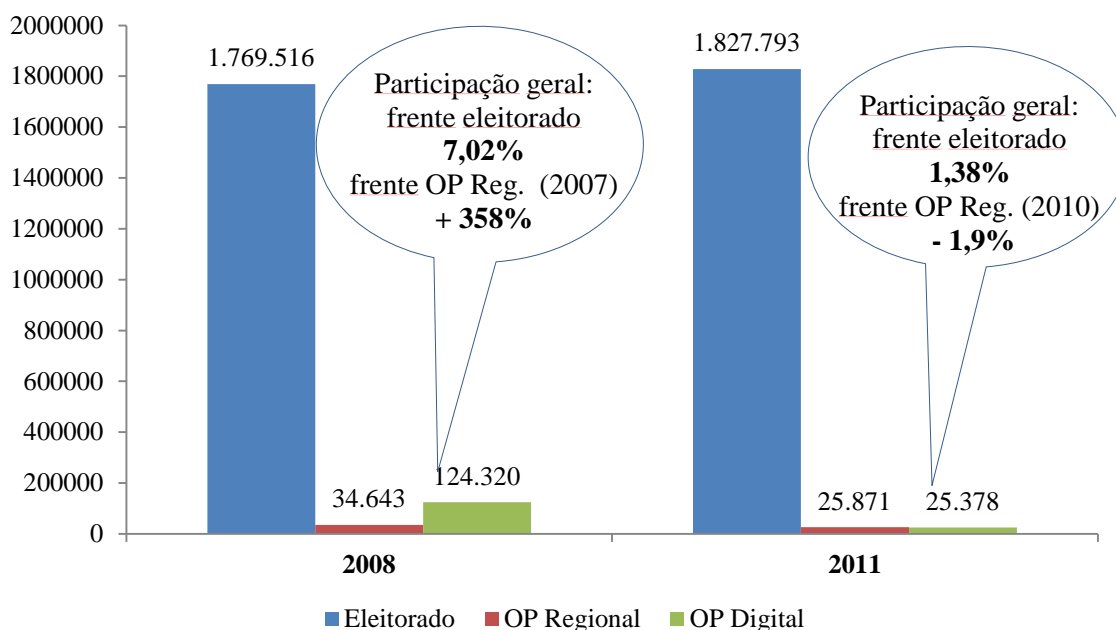


**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011)

Confrontamos também esta participação no OPD com a participação no OP Regional (Gráfico 13) para que tenhamos então uma ideia da força destes institutos digitais como fomentadores da participação. Assim, verificamos que na edição do OP Regional de 2007/2008 participaram 34.643 cidadãos, enquanto no OPD/2008 participaram 124.320. Logo, a participação em si, sem distinguirmos se ela foi deliberativa ou não, no OPD/2008 foi bem superior (358%), mas quando comparamos a participação no OP Regional de 2009/2010 (25.871) com a participação no OPD/2011 (25.378), verificamos que houve uma queda da participação nos dois fóruns, sendo de menos 25% no OP Regional e de 79% no OPD.



**Gráfico 13: Comparação da participação eleitorado-OP Regional-OPD (2008/2011)**



**Fonte:** Disponível no *site* <www.pbh.gov.br> e *site* <www.tre.gov.br>. Acesso em jan. 2012.

### 5.5.2. A INCLUSIVIDADE

A inclusividade é uma categoria central para a democracia em geral e para a democracia deliberativa especificamente, pois confere maior publicidade aos debates e discussões, tornando as decisões mais legítimas. Neste sentido, entendemos que o tipo ideal de arena deliberativa é aquela que, além de ser livre de coerção e onde os indivíduos são livres para apresentar razões e justificativas, também deve ser aquela na qual todos os afetados por uma decisão devem ser incluídos ao processo.

Nesse sentido, a inclusividade é uma variável dependente que tem vinculação direta com a variável anterior, ou seja, a participação. O que nos interessa aqui é saber se estas arenas de deliberação *online* são realmente capazes de promover e induzir a inclusão política dos indivíduos, especialmente daqueles segmentos pouco participativos, como jovens e classe média. Para tanto, dividimos esta variável em quatro operadores. O primeiro deles busca comparar o número de eleitores do município de Belo Horizonte com o número total de votos no OPD e o número de comentários postados na Internet tentando então verificar a distância percentual entre estes três indicadores quantitativos de inclusão, conforme já visto anteriormente (Tabela 5).

**Tabela 5. Dados de participação e inclusão no OPD-BH (2008 e 2011)**

	2008	2011
<b>Nº total de eleitores</b>	1.769.516	1.827.793
<b>Nº total de participação no OPD</b>	124.320	25.378
(%)	(7,02%)	(1,38%)
<b>Nº total de votos no OPD</b>	113.383	92.724
(%)	(6,40%)	(5,07%)
<b>Nº total de posts no OPD</b>	1.226	1.225
(%)	(0,06%)	(0,06%)

**Fonte:** Disponível nos *sites* <[www.pbh.gov.br/opdigital](http://www.pbh.gov.br/opdigital)> e <[www.tre.gov.br](http://www.tre.gov.br)>. <sup>113</sup>  
Acesso em jan. 2012.

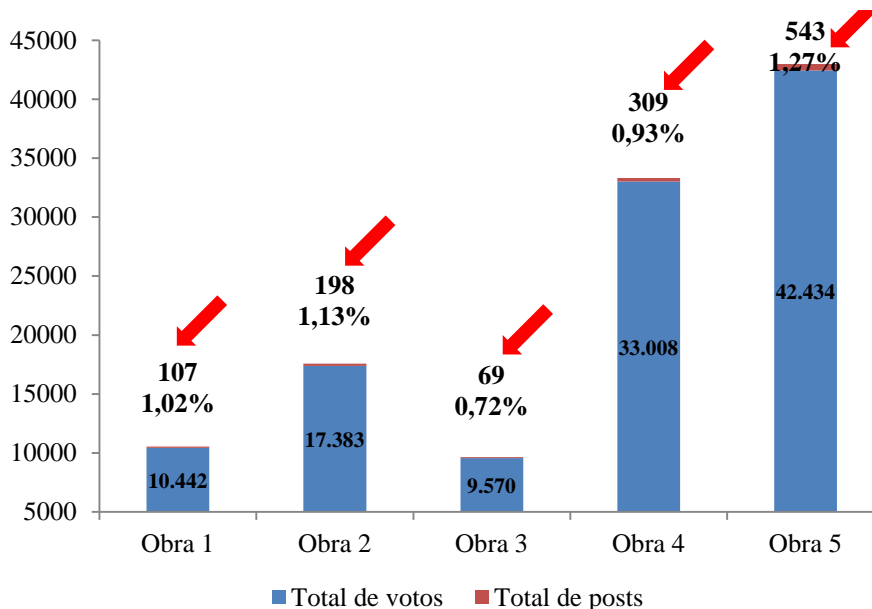
Se considerarmos a participação efetiva no OPD e o número de eleitores com domicílio eleitoral no município de Belo Horizonte, o percentual de inclusão de cidadãos aptos a votar pode ser considerado baixo, ou seja, 7,02% em 2008 e somente 1,38% em 2011. Dados que nos fazem questionar se o OPD é realmente uma arena deliberativa capaz de promover a inclusão política, seja em suas arenas decisórias ou deliberativas. Mas, quando comparamos a participação efetiva dos indivíduos no OPD com o número de comentários postados no *site*, os números são ainda mais desanimadores. Somente 1,08% dos indivíduos que participaram do OPD/2008 postaram algum comentário no *site*, e 4,82% no OPD/2011. São dados que indicam se tratar de um instituto participativo *online* muito pouco inclusivo se pensado sob o ponto de vista deliberativo. É claro que não podemos deixar de levar em consideração o desinteresse dos cidadãos pela questão, já que, certamente, nem todo cidadão de BH precisa ou quer participar do OPD-BH.

O segundo operador desta variável confronta o número de votos (por obra e por regional) com o número de comentários ou *posts*, buscando verificar a distância percentual entre eles, pois como afirma Mendonça e Pereira (2011), é preciso observar a distribuição entre votantes e comentadores, de modo a compreender as dimensões de presença e voz, já que muitos dos indivíduos que acessam o *site* do OPD o fazem com o intuito de apenas votar e/ou ler os comentários ali postados (*lurkers*). Através desta variável também é possível inferir sobre o grau de inclusão da classe média já que

<sup>113</sup> Dados relativos aos meses de outubro de 2008 e outubro de 2011. Disponível em <[http://www.tse.gov.br/sieeleitoradoweb/eleitorado/evolucao/redres\\_evolucao.jsp](http://www.tse.gov.br/sieeleitoradoweb/eleitorado/evolucao/redres_evolucao.jsp)>, acesso em jan./2012.

podemos utilizar a renda per capita média de cada uma das nove Regiões Administrativas como base de comparação.

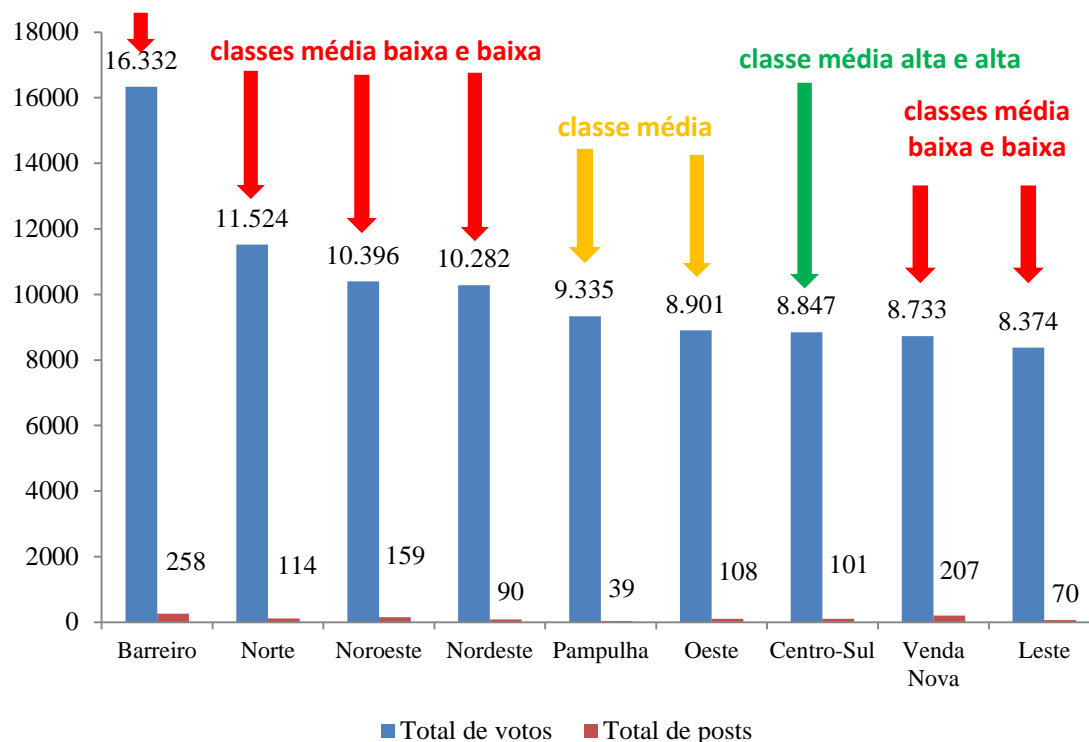
**Gráfico 14: Relação entre o total de votos por obra e o total de posts por obra no OPD/2008**



**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008)

O Gráfico 14 mostra uma enorme distância entre o total de votos registrado por obra no *site* do OPD/2008 e o total de comentários referentes a cada obra. Verificamos que a maioria esmagadora dos indivíduos acessou o *site* do OPD/2008 e apenas computou seu voto sem postar qualquer tipo de comentário, sendo que a média geral de inclusão deliberativa foi de 1,01% apenas, ou seja, 98,99% da participação foi restrita apenas ao voto eletrônico e nada mais.

Ademais, os maiores volumes de postagens estão vinculados exatamente à obra que obteve maior número de votos. Assim, se visto sob este ponto de vista, podemos afirmar que o potencial de inclusividade é baixo, pois consideramos que arenas deliberativas verdadeiramente inclusivas são aquelas que fomentam a participação dos indivíduos não só em processos decisórios, mas, sobretudo, em processos de deliberação pública onde haja debate e discussão, com apresentação e troca de razões, justificativas e argumentos e não apenas voto. Este baixo potencial de inclusão deliberativa também pode ser verificado observando-se os dados sobre a participação por Regional Administrativa no OPD/2011, conforme mostra o Gráfico 15, abaixo.

**Gráfico 15: Relação entre o total de votos por regional e o total de posts por regional no OPD/2011**

**Fonte:** Relatório da votação do OPD/2011 (Disponível em <<http://portalpbh.pbh.gov.br>>, acesso em nov. 2012); Atlas do Desenvolvimento Humano na Região Metropolitana de BH/2000 – SMAPL/PBH e análise dos posts do OPD/2011.

Considerando dados socioeconômicos referentes às nove Regiões Administrativas de Belo Horizonte, podemos agrupar estas regiões em três grandes segmentos sociais constituídos a partir da combinação de renda per capita e IDH, quais sejam: (i) Segmento de classe média alta e alta concentrado na Região Centro-Sul; (ii) Segmento de classe média (Pampulha e Oeste); (iii) Segmentos de classe média baixa (Leste, Noroeste e Nordeste) e classes baixas concentrado nas Regiões do Barreiro, Norte e Venda Nova (Tabela 6). Sendo assim, verificamos que os maiores índices de inclusão deliberativa no OPD/2011 estão exatamente nas regiões de classe média baixa e classe baixa (Venda Nova – 8,6%, Barreiro – 5,73% e Noroeste – 5,55%), regiões historicamente mais participativas nas arenas de deliberação *off-line* como o OP Regional e o OP Habitação.<sup>114</sup> O que nos leva a refutar parte da hipótese de que o uso

<sup>114</sup> A simples inferência de que a totalidade dos indivíduos que votaram em cada Regional pertence aos segmentos sociais constituídos a partir da combinação de renda per capita e IDH é uma falácia ecológica ou um erro argumentativo, pois estaria baseada na equivocada interpretação dos dados estatísticos disponíveis, quais sejam: dados desagregados sobre a votação no OPD/2011 e dados oriundos da análise dos *posts* do OPD/2011, assim como dados socioeconômicos obtidos a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano na Região Metropolitana de BH/2000. Na verdade, ao inferirmos sobre a

das NTICs, especialmente a Internet, em processos de participação e deliberação pública, pode ampliar a capacidade inclusiva destas arenas, agregando segmentos geralmente apáticos, como jovens e indivíduos de classe média. Fenômeno que verificamos também em Recife e que será demonstrado mais adiante, especificamente no que se refere à inclusão da classe média.

**Tabela 6: Dados sociodemográficos das Regiões Administrativas de Belo Horizonte**

REGIÃO ADMINISTRATIVA	POPULAÇÃO RESIDENTE (Hab.)	RENDA PER CAPITA (R\$)	IDH
Barreiro	282.552	534,40	0,787
Centro-sul	272.285	3.332,42	0,914
Leste	249.273	1.033,20	0,837
Nordeste	291.110	429,02	0,826
Noroeste	331.362	993,72	0,835
Norte	212.953	578,23	0,787
Oeste	286.118	1.335,07	0,853
Pampulha	187.315	1.430,65	0,870
Venda nova	262.183	565,53	0,788

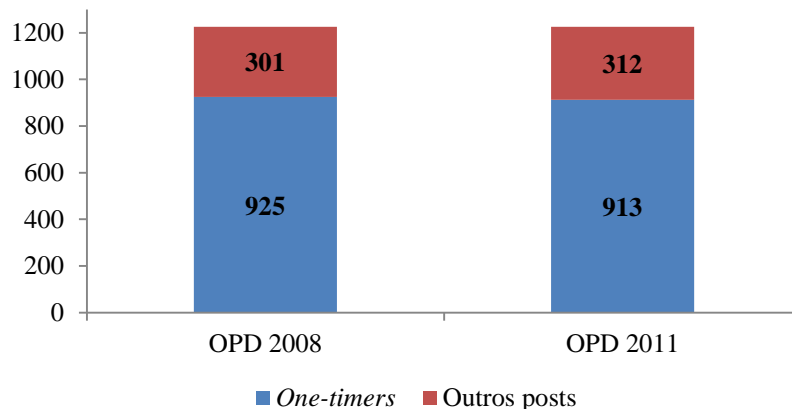
**Fonte:** IBGE – Censo Demográfico/2010 (População Residente); Atlas do Desenvolvimento Humano na Região Metropolitana de BH/2000 – SMAPL/PBH (IDH e Renda).<sup>115</sup>

O terceiro operador da inclusividade refere-se ao percentual de indivíduos que postaram um único comentário (*one-timers*). Trata-se de um indicador de inclusividade, mas que também aponta para outra variável que é a da reciprocidade. Neste caso, buscamos verificar o percentual de indivíduos que postaram um só comentário, já que consideramos que uma arena qualificada seria aquela em que ocorreria baixa concentração de comentários por um único indivíduo.

---

natureza socioeconômica dos indivíduos que participaram do OPD/2011, a partir das estatísticas agregadas, agrupamos os mesmos em três diferentes segmentos sociais predominantes em cada uma das nove Regionais Administrativas de Belo Horizonte, cientes de que não poderíamos simplesmente inferir que todos os indivíduos que participaram dentro de uma dada Regional apresentam necessariamente as mesmas características socioeconômicas.

<sup>115</sup> Os dados sobre a renda per capita tem por base o ano 2000 e foram corrigidos com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor do IBGE (INPC – 2000/2011).

**Gráfico 16: Participação de *one-timers* no conjunto dos posts do OPD-BH (2008-2011)**

**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011)

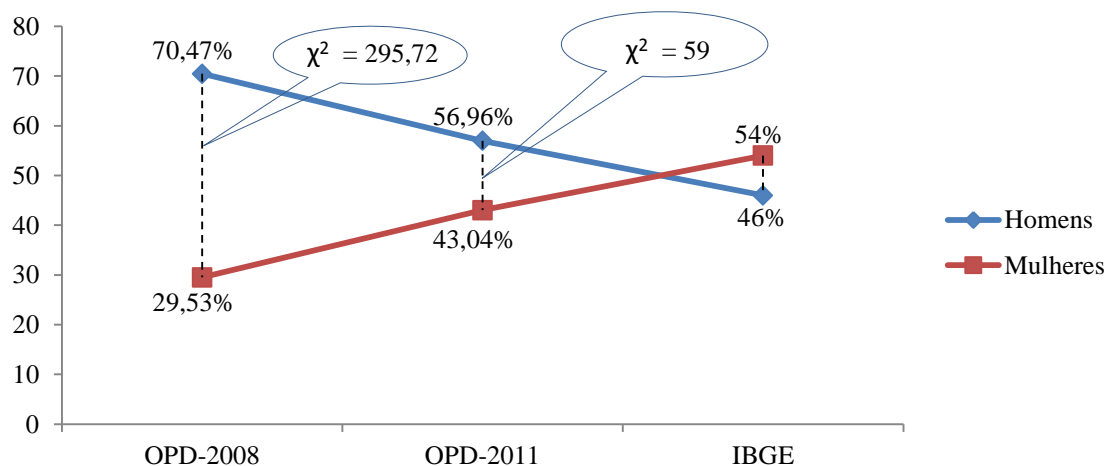
Novamente os números não são favoráveis à variável inclusão, com predomínio de aproximadamente 75% de *one-timers* nas duas arenas deliberativas em tela (Gráfico 16). Dados que influenciam também a categoria reciprocidade, pois detectamos que 24,56% de um total de 33,93% de comentários marcados pela reciprocidade em 2008 e 25,47% de 36,24% em 2011 são oriundos de cidadãos que postaram pelo menos dois comentários, ou seja, uma parte dos *one-timers* foram recíprocos (27,62% em 2008 e 29,72% em 2011), como veremos mais adiante.

Assim, concluímos que o OPD-BH ampliou a participação, mas restringindo-a quase que tão somente aos processos de decisão. No que diz respeito à inclusão, verificamos que as arenas de deliberação *online* do OPD não são espaços muito dialógicos e intercomunicativos, predominando a postagem de proferimentos e discursos unilaterais, isto é, os indivíduos na sua maioria preferem apenas manifestar sua opinião a respeito das obras e ações em disputa, evitando o debate através da troca argumentativa de modo a construir compartilhadamente suas preferências. O que nos leva a presumir que pelo menos três quartos dos indivíduos que postaram comentários no *site* do OPD tinham suas preferências já consolidadas e não estavam dispostos a discuti-las publicamente. Indicando que o engajamento foi pequeno, ainda que em alguns casos específicos, onde realmente foi possível verificar um debate em torno de algumas poucas obras, os indivíduos realmente buscaram justificar suas preferências e contra-argumentar diante de algumas críticas ou manifestações de desrespeito, como podemos verificar nos comentários abaixo.

- ✓ Taís Isabel 2011-11-24 14:32:41 - Considero muito importante a revitalização da Av. José Cândido, mas como a maioria aqui disse, sem o corte das Árvores! Pois além de tornarem o ambiente mais agradável, geram sombra na pista de cooper, o que torna a caminhada muito mais agradável. Se a revitalização for feita sem o corte das árvores, será muito bem vinda! (*sic*)
- ✓ Obra 4 Paulo - (01/12/2008 03:28:09) Gabriel, sua opinião é extremamente preconceituosa. Você acha que todas as pessoas que passam pelas intermediações do BH Shopping andam de ônibus?? E por onde você passa, não tem pessoas de carro? O local visado pela obra 4 é extremamente estrangulado, onde se passaria em 5 min, se lava meia hora para atravessar. Seja de carro, ou de ônibus, o que tem muito na região. (*sic*)
- ✓ Obra 4 Resposta ao Rui - (01/12/2008 12:06:35) Rui, Nem sempre volume de carros significa tempo de espera, dependemos de diversos outros fatores. Talvez 5000 ônibus contra 3000 que é o caso da São Vicente e do BH shopping respectivamente compliquem mais o trânsito que 30000 carros a mais. Quanto ao número de pessoas beneficiadas, 2000 ônibus a uma lotação média de 40 pessoas beneficia muito mais que 30000 carros com ocupação média de 1,5. (*sic*)

Buscamos mapear aspectos demográficos dos participantes do OPD-BH, como gênero e idade. Primeiramente é preciso destacar que somente na edição do OPD/2011 é que se coletaram dados relativos às diferentes faixas etárias dos participantes, pois isso se tornou uma exigência do sistema antes de liberar a votação. Neste sentido, optamos inicialmente por comparar os dados sobre gênero entre os participantes do OPD-BH, calculados com base nos comentários postados no *site* do OPD-BH de 2008 e 2011, e população de Belo Horizonte através dos dados do último Censo Demográfico (2010) (Gráfico 17).

**Gráfico 17: Distribuição por gênero nos OPD-BH (2008 e 2011)**

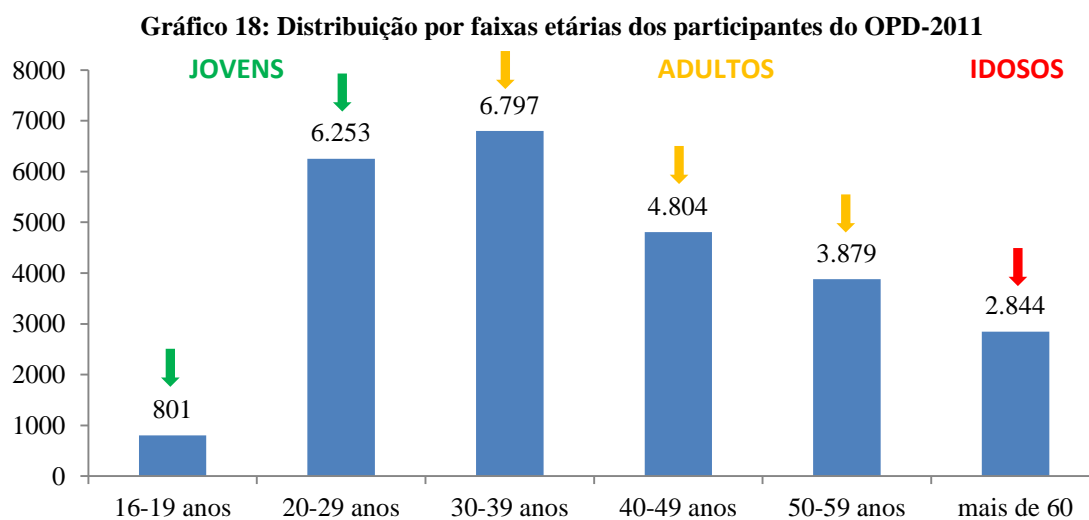


**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011) e IBGE (2010)

Estudos sobre a participação na Internet (DIMAGGIO&HARGITTAI, 2001; CHADWICK, 2003; DEWAN&RIGGINS, 2005; GOMES, 2005; HINDMAN, 2008; MAIA, 2008, 2011; BÄCHTIGER, 2009; MENDONÇA&PEREIRA, 2011) mostram que a maioria dos indivíduos que acessam e participam de fóruns *online* são jovens do sexo masculino. Neste sentido, os resultados que obtivemos não fogem muito a esta

regra. A distribuição sexual mostra que em 2008, a maioria quase que absoluta dos comentários foi postada por homens (70,47%). Já em 2011, a participação feminina ampliou-se significativamente (de 29,53 para 43,04%), mas ainda distante da distribuição por gênero em BH segundo o IBGE, que seria de 54% de mulheres e 46% de homens. Se considerarmos o grau de aderência estatística para a composição ideal (54% x 46%), percebemos que houve uma queda significativa da mesma, de 295,72 em 2008, para 59 em 2011, sinalizando para uma tendência de ajustamento ao que seria ideal.<sup>116</sup> Todavia, a inclusão de mulheres nestas arenas de deliberação *online* ainda que tenha crescido de 2008 para 2011, está aquém da realidade demográfica do município.

Já quanto à faixa etária dos participantes do OPD/2011, os dados que tivemos acesso se referem não aos cidadãos que postaram comentários, mas aos votantes, já que é impossível identificar a faixa etária através dos *posts*. Neste sentido, verificamos um predomínio de dois grupos de faixas etárias, quais sejam: 20-29 e 30-39 anos. O que corrobora com a nossa tese de que o OPD é uma ferramenta de inclusão política principalmente para os setores mais jovens. A partir da faixa etária acima dos 40 anos a participação decresce continuamente até a faixa dos cidadãos com mais de 60 anos, grupo que possui maior dificuldade de acesso a estas NTICs (Gráfico 18).



**Fonte:** Disponível no *site* <[www.pbh.gov.br/opdigital](http://www.pbh.gov.br/opdigital)>. Acesso em jan. 2012.

<sup>116</sup> O teste Qui-quadrado de Aderência rejeita a hipótese de que os dados se ajustam aos resultados do censo. Neste caso, o máximo que podemos afirmar é que quanto maior for o valor de  $\chi^2$  maior será a probabilidade de as frequências observadas estarem divergindo das frequências esperadas. Para calcular a aderência levamos em consideração a frequência observada de participação de homens e mulheres em duas edições do OPD/BH (2008 e 2011) e a frequência esperada obtida a partir de dados demográficos do IBGE.



Tanto a ONU como também o IBGE definem a juventude como sendo o segmento da sociedade composto de indivíduos que têm entre 15 e 24 anos. Sendo assim, se considerarmos as duas primeiras faixas etárias registradas no OPD/2011, ou seja, 16-19 e 20-29 anos, 27,79% dos participantes do OPD/2011 eram jovens, contra 60,99% de adultos e 11,20% de idosos. O segundo grupo mais participativo foi de cidadãos entre 30-39 anos (26,78%) seguido dos cidadãos entre 20-29 anos (24,63%).<sup>117</sup> Estes grupos etários muitas vezes passaram a se valer de *blogs*, *twitters* e redes sociais para mobilizar e organizar ações políticas ou outros tipos de ação de caráter público. A Internet passou a ser para eles uma ferramenta importante para que possam ser vistos e ouvidos pela sociedade, bem como para pressionar o poder público ou empresas. São homens e mulheres que combinam de uma forma muito própria as velhas formas de ação política com novas formas digitais e virtuais de organização, mobilização, militância, engajamento e participação política.

Estes dados atendem as expectativas dos idealizadores do OPD, na medida em que mostram a inclusão de segmentos até então ausentes destes institutos, como os jovens.

### 5.5.3. O PROVIMENTO DE RAZÕES

A democracia cada vez mais exige o empoderamento equânime dos cidadãos visando a participação conjunta em processos deliberativos onde a troca e o provimento de razões públicas são fundamentais para legitimar a tomada de decisões em torno de questões que afetem suas vidas. Portanto, oferecer razões no âmbito da esfera pública é um dos pressupostos da democracia deliberativa, visando a construção de acordos baseados em elevado grau de informação disponível e absoluta ausência de mecanismos de coerção. Como afirma Bohman (2011, p.34), “as únicas coisas que podem ser convincentes são as razões oferecidas por ou para cidadãos que também exercem livremente suas capacidades deliberativas.” Para ele, a deliberação não pode prescindir da troca de razões com o intuito de buscar-se saídas e soluções para questões que exigem um mínimo de coordenação e cooperação mútua entre os indivíduos.

Em análise da qualidade deliberativa *online* adotamos o provimento de razões como uma variável fundamental na medida em que ela representa a base do processo

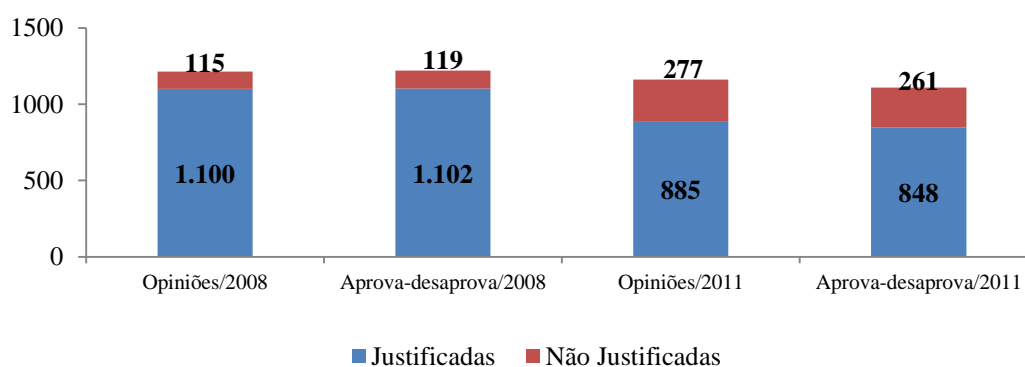
---

<sup>117</sup> Importante ressaltar que os dados a respeito das faixas etárias referem-se unicamente ao ano de 2011.

deliberativo. Para aferi-la adotamos quatro operadores, quais sejam: (i) a presença ou não de opiniões justificadas; (ii) a manifestação de aprovação ou desaprovação acompanhada de justificativas; (iii) o uso de argumentos de cunho moral ou de cunho pragmático/utilitarista e; (iv) a fonte das informações utilizadas nos comentários.

Os dois primeiros operadores desta variável produziram resultados muito similares, isto é, tanto o número de opiniões justificadas, como o número de manifestações de aprovação ou desaprovação acompanhadas de justificativas, converge como podemos verificar no Gráfico 19, a seguir.

**Gráfico 19: Justificação das opiniões e manifestações de aprovação/desaprovação**



**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011)

Ainda que tenha havido uma redução no total de opiniões e de manifestações de aprovação/desaprovação acompanhadas de justificativa, estas ainda são a maioria absoluta, o que demonstra certa qualidade discursiva no processo de deliberação, se analisado sob a perspectiva desta variável. Em 2008, 90,53% das opiniões postadas estavam acompanhadas de algum tipo de justificação e 90,25% das manifestações de aprovação e desaprovação também eram justificadas. Percentuais que diminuíram em 2011, passando para 76,16% e 76,46%, respectivamente. Por outro lado, a similaridade nos resultados obtidos mostra que é praticamente idêntico o percentual de opiniões sem justificação e de manifestações de aprovação ou desaprovação sem justificação. Em 2008, 9,38% das opiniões eram desprovidas de uma razão ou justificação e 9,74% das manifestações de aprovação ou desaprovação também estavam desprovidas de uma razão. Já em 2011, estes percentuais aumentaram, mas permaneceram muito similares entre si, ou seja, 23,83% e 23,53%, respectivamente. Este crescimento do percentual de opiniões e manifestações de aprovação ou desaprovação sem o acompanhamento de razões ou justificações demonstra que houve uma queda na qualidade discursiva entre

2008 e 2011, especialmente no que tange à capacidade de os indivíduos proverem razões às suas opiniões e manifestações. Tal fato pode estar relacionado à mudança do escopo do OPD que abandonou a proposta de promover a deliberação em torno de grandes obras macroestruturantes para a cidade, voltando a focar pequenas obras regionalizadas.

O terceiro operador desta variável buscou identificar quais argumentos estavam focados em razões de cunho moral e quais estavam focados em razões de cunho pragmático/utilitarista. Primeiramente é preciso destacar que no OP a ideia de bem comum vincula-se ao território mais próximo, ou seja, à região dado a natureza do bem discutido. Assim, em geral o que se percebe é que falta aos indivíduos uma visão mais abrangente da cidade, por isso, eles tenderiam a defender interesses mais localizados ou regionalizados, pois estes estão mais próximos de seu dia a dia e, na maior parte das vezes, são ligados a problemas enfrentados cotidianamente pelos moradores de cada bairro ou região da cidade. A satisfação está vinculada à satisfação destas necessidades imediatas que acabam por gerar a felicidade coletiva.

Os argumentos abaixo, de cunho pragmático/utilitarista, primam pelo foco nos resultados, ricos em informações políticas e técnicas, marcados pela razoabilidade e racionalidade das razões apresentadas.

- ✓ Obra 4 José Alexandre - (26/11/2008 11:26:08) Entendo todos os desabafos dos que desejam e não têm suas obras sob análise no OP. Devemos entender que: - primeiramente, o crescimento desordenado, como diz o dileto companheiro Paulo, se deu justamente pelos nascidos em Belo Horizonte, pois a densidade demográfica de Nova Lima esteve estagnada por décadas - segundo, se pensarmos que o problema de Nova Lima só diz respeito a ela, pensemos então que o esgoto que vem de Contagem não vai prejudicar a Região da Pampulha, a água que corre límpida pelas tubulações de Belo Horizonte devem ser retiradas do solo Belorizontino e não em mananciais Novalimenses. Ilustres conterrâneos!... ampliemos nossos "belos horizontes". "Isso dá pra fazer". Aos que criticam com ética, um fortíssimo abraço e aos que não assim o fizer, também. (*sic*)
- ✓ MIGUEL ARCANJO VILELA 2011-12-06 11:37:09 - Este tipo de prestação de serviço é muito importante para o bairro Sagrada Família, uma vez que, o consumo de drogas tem aumentado, e não tem posto policial. Já houve vários assaltos no supermercado Roma da rua São Roque, nº 1250. Estamos aguardando que uma câmera seja instalada na Rua Cabrobó, esquina com Rua São Roque para cobertura do Supermercado Roma e o Ponto Final do ônibus 9106 (Sag. Família/Sion). (*sic*)

Já os argumentos que consideramos de cunho moral são aqueles que apelam para questões de ordem pessoal, ética, moral, espiritual e/ou religiosa, sem foco objetivo nas questões em jogo, como podemos verificar nos *posts* abaixo, por exemplo.

- ✓ Obra 4 GUSTAVO RODRIGUES - (28/11/2008 10:27:51) A grande BH inteira contra a hipocrisia de uns poucos burgueses, que ainda perdem tempo de entrar em um debate neste *site*, para balbuciar palavras arrogantes olhando para o seu próprio umbigo, “Tomem vergonha na cara, vocês não precisam de orçamento participativo, como vocês mesmos fazem questão de deixar claro, a zona SUL elite se garante!” Olhem para os desfavorecidos meus caros que primordialmente tem como base, um orçamento participativo para ajudar a resolver problemas e não simplesmente conforto para o seu “ótimo” deslocamento com ônibus urbano! Vote 5 e seja justo! (*sic*)
- ✓ Obra 4 thales rezende - (27/11/2008 11:36:03) Não nasci em BH, não nasci em NL mas moro em BH e meu título de eleitor é de BH. Não passo de carro no portal sul, na pampulha, em nenhum outro lugar das obras disponíveis para votação. Ridícula essa rixa "carro de luxo", "condomínios fechados" e bla bla bla. Eu queria é pedágio nas ruas urbanas pra todo mundo. Bem mais divertido. (*sic*)

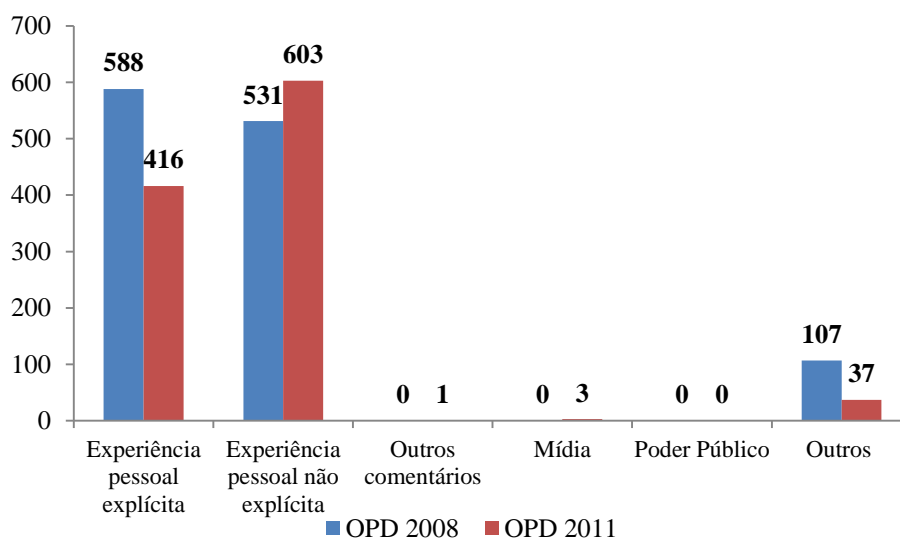
No OPD/2008 o volume de argumentos de cunho moral e generalista foi muito alto equiparando-se ao de argumentos de cunho pragmático/utilitarista (552 x 597). Situação que se modificou significativamente no OPD/2011, quando o volume de argumentos morais e generalistas se reduziu bastante caindo para 378 argumentos deste tipo, contra 742 argumentos pragmáticos e/ou utilitaristas. Uma explicação para esta mudança tem a ver com o tipo de bem debatido. Enquanto em 2008, o debate se deu em torno das obras estruturantes, em 2011 voltou-se a debater obras regionais.

O quarto e último operador do provimento de razões busca identificar as fontes de informação de onde os indivíduos se baseiam (*sourcings*).

Apesar de ser impossível definir com precisão as fontes de informação nas quais os participantes do OPD-BH se baseiam, verificamos que a maioria esmagadora dos indivíduos deixa explícita (e às vezes subentendido) que estavam se baseando em suas experiências pessoais a respeito dos problemas e, conseqüentemente, das propostas de solução apresentadas pelo OPD. O que pode ser facilmente identificado quando a fala começa com afirmativas do tipo “na minha rua” ou “quando eu morava lá”. No caso do OPD/2008 que focou em grandes gargalos de infraestrutura viária e de mobilidade urbana, os argumentos deixavam claro que os indivíduos sabiam exatamente do que estavam falando, pois conviviam com os problemas. O que acaba por qualificar os proferimentos, discursos ou argumentos, estabelecendo alto grau de razoabilidade e de racionalidade às justificações apresentadas. Como mostra o Gráfico 20, a seguir, dos 1.226 comentários postados no *site* do OPD/2008, em 1.119 deles foram identificadas informações oriundas de experiência pessoal explícita ou não (91,27%). No OPD/2011 este resultado se repetiu, ou seja, de um total de 1.225 comentários, em 1.019

novamente foram identificadas informações oriundas de experiência pessoal explícita ou não (83,18%).

**Gráfico 20: Fontes de informações (*sourcings*) para provimento de razões**



**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011)

Resultados que convergem aos obtidos por Mendonça e Pereira (2011) em sua pesquisa empírica em torno da qualidade deliberativa no *VotenaWeb*. Por conta disto, eles afirmam que “a imensa maioria dos *posts* se baseia em experiências pessoais, o que transparece na asserção de justificativas sem menção explícita a outras fontes ou na exposição direta de narrativas e casos individuais.” Logo, o uso de testemunhos pessoais em arenas de deliberação pública pode contribuir para qualificar estes processos, na medida em que os próprios atores envolvidos no processo são conhecedores das realidades e dos problemas nos quais estão envolvidos em debates e discussões em busca de saídas e soluções. Como podemos verificar nos exemplos abaixo.

- ✓ Obra 4 Marco Antonio R. Couto e Silva - (26/11/2008 03:58:57) quem conhece ou sofre os engarrafamentos próximos do trevo do BH shopping sabe que eles repercutem praticamente em todos os bairros da zona sul da capital, dificultando o tráfego das suas rotas viárias e as dos bairros vizinhos (ruas, praças, etc), afetando dramaticamente a vida diária dos seus usuários, com trânsito totalmente parado, que só se desafoga muito lentamente e durante horas. não se trata de uma situação ocasional ou eventual e sim um tipo de ocorrência que afeta os cidadãos e suas famílias sempre, duas a quatro vezes por dia !!... Belo Horizonte não pode mais pagar este preço na sua porta de entrada para os estados da região sudeste e sul do país. Compete aos governantes municipais e estaduais entenderem esta verdade, ao reconhecerem que muitos trabalhadores empregados nesta região proveem das regiões norte, leste e oeste da cidade, serão todos beneficiários desta obra ... acorda B.H. !! .... (*sic*)

- ✓ Márcio Emiliano da Silva 2011-11-26 19:48:57 - CONSEP-21BH e suas Redes de Vizinhos Protegidos dos Bairros: Bonfim/Lagoinha, defendem projetos que possibilitem um trânsito que facilite a vida dos seus moradores. Transformar as Ruas; Mariana, Além Paraíba e Itapecerica como mão únicas deve ser bem estudado pelos moradores, principalmente pelos do Bairro Bonfim que terão que pegar ou descer do ônibus na Rua Itapecerica. Para aprovação de sugerida mudança, a linha Bonfim deverá tornar-se atrativa, sem o que, os seus moradores ficarão seriamente prejudicados. Márcio Emiliano da Silva - Presidente do CONSEP-21BH/Rede de Vizinhos Protegidos do Bonfim/Lagoinha. (*sic*)

#### 5.5.4. RECIPROCIDADE

A reciprocidade, por um lado, é um dos requisitos centrais para a deliberação pública na medida em que garante que os indivíduos compartilhem suas razões, justificações, posições e preferências, vinculando-se mutuamente ao longo do processo deliberativo. Mas, por outro lado, ela é de difícil mensuração nestas arenas de deliberação *online*. Nem sempre é possível distinguir facilmente o que é um simples proferimento e o que pode ser caracterizado como discurso argumentativo. Como já dissemos anteriormente, o proferimento é a simples vocalização de uma demanda ou problema, já o discurso é uma fala mais elaborada, no qual o indivíduo procura expor metodicamente certo tema ou assunto, apresentando razões minimamente justificáveis e racionais e ouve o outro que também deve atuar da mesma forma. Por isso, para mensura-la usamos um único operador, qual seja: se os *posts* possuem ou não conteúdo argumentativo marcado por reciprocidade. Para isto consideramos que todos os *posts* contendo comentários onde há alinhamento ou convergência dos argumentos, onde os argumentos se reforçam ou se contradizem ou ainda onde a condução do debate mostra transformação dos argumentos e posições refletindo, assim, num processo de construção compartilhada de preferências seriam então *posts* marcados por reciprocidade.

Sendo assim, verificamos que em 2008, 33,93% dos comentários postados possuíam conteúdo marcado pela reciprocidade e em 2011, 36,24%. Especificamente no OPD/2008, uma das cinco obras colocadas em disputa gerou grande polêmica pelo fato de estar na divisa territorial entre duas cidades, Belo Horizonte e Nova Lima, provocando discussões intermináveis em torno da competência do poder público municipal para realização da referida obra e dos verdadeiros beneficiários do investimento, assim como também gerou grande polêmica o fato de ser uma obra localizada numa região de elevada renda per capita, levando à contraposição de argumentos pró e contra. Formou-se em torno desta polêmica obra uma arena de

intensos debates e discussões no qual os indivíduos buscavam se contrapor aos argumentos apresentados ou reforçá-los usando para isso razões e justificações de toda ordem, ora focando o interesse mais individual, ora buscando se basear no bem comum como forma de convencimento mútuo. Como podemos verificar nos *posts* abaixo.

- ✓ Obra 4 Carlos BH - (14/11/2008 12:59:50) Comentários iguais ao cidadão Eberth mostram o quanto a população desconhece a dinâmica de uma metrópole e me decepcionam quanto a postura agressiva e radical. Onde existem carros existem também ônibus, carrinho, fusca, etc....e muita gente indo e vindo. (*sic*)
- ✓ Obra 4 Bernardo - (14/11/2008 09:41:26) Vale a pena frisar que nesta região trabalham muitas pessoas de BH. As obras não têm objetivo de beneficiar uma "região política", isto é, o foco não deve ser político e sim social. Esta obra ajudaria, e muito, pessoas como eu que trabalham na região e vivo em Belo Horizonte. Logo, sou belo-horizontino e eu gostaria que o dinheiro que pago em impostos se revertesse neste benefício. Eu não me importo com disputas políticas entre Nova Lima e Belo Horizonte. Eu me importo com o bem-estar de todos. Vale a pena frisar que em uma região hospitalar, e melhorar o acesso a estas instituições pode ser um caso de vida ou morte para diversos cidadãos. (*sic*)
- ✓ Obra 4 Cleber Ronaldo - (14/11/2008 08:43:04) Essa obra é essencial para a vida de todos que moram e trabalham em torno da região. Vale lembrar que a discussão sobrepõe o domínio territorial: se é Nova Lima ou BH. É uma região de interesse geral onde temos a localização de um centro comercial enorme sem contar faculdades, hospitais. Temos ganhar essa obra!
- ✓ Obra 4 Allan - (13/11/2008 06:20:25) Paulo, não concordo com vc. Muitas pessoas que moram em BH estão trabalhando nessa região e vice-versa. Você já passou às 18 hs na estrada, perto do Shopping? passe por lá só um dia e me conte depois. Já cheguei a gastar 35 minutos do Biocor até o Shopping. (*sic*)
- ✓ Obra 4 Juari - (12/11/2008 04:04:21) Eu discordo da opinião abaixo. Acho que esta obra beneficiará muitos trabalhadores e moradores de BH. Na minha opinião os 3 mil ônibus que passam naquela região diariamente não são números irrelevantes para o transporte público. Não se esqueçam que naquela região trabalham muitas pessoas não é apenas uma área residencial. (*sic*)
- ✓ Obra 4 Alessandra - (13/11/2008 11:23:25) A obra não beneficia Nova Lima. Beneficia a todos que moram, trabalham, passam ou passeiam na região. O trânsito de ida e volta ao redor do BH Shopping já está INSUSTENTÁVEL. Moro em BH, trabalho no Seis Pistas durante o dia e estudo a noite em BH novamente. Aos que não sabem, em alguns dias levamos até UMA HORA para nos deslocarmos cerca de 1 KM. É uma situação impraticável que chegará ao caos (se é que já não chegou) em breve devido à construção de inúmeros edifícios residenciais e comerciais na região ao redor do BH Shopping. Isso não é ocupação desordenada em Nova Lima, é Belo Horizonte crescendo para os espaços físicos que ainda nos restam. Quanto ao transporte coletivo, como pode uma situação dessa ser indiferente ao público que o utiliza?? A quantidade de ônibus que servem a região em expansão já é muito pequena, e nos horários de pico, devido ao congestionamento crítico, as esperas tanto aqui quanto no restante do trajeto dos ônibus é muito longa. Temos que abrir os olhos para a situação global ao invés de pensarmos que Nova Lima será beneficiada. Não é porque se trata da região Sul que a obra perde importância para as demais regionais. Concordo com o Pedro, temos que pensar no trânsito da região metropolitana como um todo: a Nossa Senhora do Carmo, Raja, BR e o Anel sofrem com o afunilamento ao redor do trevo do BH Shopping (onde o trânsito chega a ser restrito a UMA pista), e são muitos os cidadãos prejudicados. (*sic*)

Muitos dos cidadãos manifestaram posições contrárias à realização da referida obra, seja porque entendiam que ela beneficiaria muito mais os cidadãos novalimenses do que os belo-horizontinos propriamente ditos, seja porque entendiam que era uma obra que beneficiaria cidadãos de renda per capita mais alta em detrimento de parcela

significativa da população mais pobre da cidade que também enfrenta problemas graves de mobilidade urbana devido à falta de grandes investimentos em obras de infraestrutura viária ou em transporte coletivo de massa. O debate que se estabeleceu neste grupo de comentários relativos à Obra 4, especificamente, foi marcado por intensa argumentação e contra-argumentação e, muitas vezes por manifestações desrespeitosas, seja para com os argumentos apresentados, seja para com os diferentes grupos de interesses que circularam por esta arena deliberativa.

Aqui recorreremos ao ideal de reciprocidade defendido por Gutmann e Thompson (2000), ou seja, os indivíduos buscam levar em consideração o posicionamento e a justificação dos outros, visando melhorar seus próprios argumentos. Todavia, concluímos que apesar de a literatura defender que geralmente estas arenas deliberativas *online* acabam por atrair para o debate aqueles indivíduos com interesses e posições convergentes, levando a um processo de reforço das teses ali desenvolvidas (Mutz, 2006), percebemos que no caso do nosso objeto de pesquisa nem sempre isso aconteceu, na medida em que os debates e discussões mais intensos verificados no OPD/2008 se deram entre indivíduos que tinham exatamente posicionamentos contrários. Daí a persuasão e a contra-argumentação terem sido aspectos fundamentais que nos permitiu identificar a presença da reciprocidade. Se considerarmos que 33,93% dos *posts* em 2008 e 36,24% em 2011 foram marcados pela reciprocidade dos argumentos, então podemos inferir que, no que concerne a este aspecto, houve um grau relativamente satisfatório do padrão deliberativo nestas duas arenas.

#### 5.5.5. RESPEITO MÚTUO

Nossa quinta variável refere-se ao respeito mútuo. Para tanto procuramos identificar as manifestações de desrespeito para com argumentos, para com os grupos, para com os participantes destas arenas deliberativas e também para com terceiros, como o poder público, por exemplo.

De um modo geral, as arenas de deliberação *online* do OPD-BH (2008 e 2011), mostraram elevado grau de respeito mútuo. Verificamos que a maioria absoluta das postagens foi marcada pelo respeito mútuo, 89,24% dos comentários no OPD/2008 e 76,98% em 2011. Os cidadãos que participaram das arenas deliberativas do OPD buscaram manifestar suas demandas, críticas e insatisfações de forma relativamente



razoável e racional, baseando-se, sobretudo, em informações oriundas de suas próprias experiências cotidianas de enfrentamento dos diferentes problemas urbanos em questão. Visto por este ângulo, podemos dizer que se constituíram arenas deliberativas qualificadas onde predominou, muitas vezes, um debate livre, franco, aberto e respeitoso.

Não obstante, nossas análises dos comentários postados no *site* do OPD-BH, mostram que as manifestações de desrespeito mais do que dobraram entre as duas edições aqui analisadas, saltando de 10,76% em 2008 para 23,02% em 2011. Inferimos, portanto, que houve uma queda no grau de respeito mútuo, nos intrigando de modo a buscar as respostas explicativas para tal fenômeno. Primeiramente, verificamos que no OPD/2008 as manifestações de desrespeito focavam muito os grupos, principalmente a partir do confronto dialógico que se estabeleceu entre aqueles que defendiam a Obra 4 (Portal Sul/Belvedere) e os que defendiam a Obra5 (Praça São Vicente com Anel Rodoviário), com inúmeros comentários desrespeitosos (*flamings*) que buscavam desqualificar os argumentos dos outros usando-se para tanto a retórica em torno da renda e da qualidade de vida dos habitantes das regiões envolvidas, como podemos verificar nos comentários abaixo.

- ✓ Obra 4 Alexandre - (07/12/2008 01:03:07) Não concordo com a opinião do Paulo. Ele pensa desta maneira porque você não utiliza a região. Muitas pessoas que moram naquela área trabalham em BH, ou seja, geram renda para a cidade de Belo Horizonte (...) (*sic*)
- ✓ Obra 4 Hélio - (04/12/2008 05:12:08) Discordo totalmente da opinião do Paulo. Ele está pensando em benefício próprio e não no bem comum da cidade. Esta Obra vai beneficiar toda a região, inclusive uma região que está em constante expansão que é o Buritis (*sic*)
- ✓ Obra 4 Cláudia Filardis - (04/12/2008 09:19:26) O meu voto é para esta obra que beneficiará também aos trabalhadores que se deslocam de BH até a região como eu, mas manifesto minha opinião a respeito, não como invejosa como colocou o amigo Paulo, pois a região de fato é privilegiada com condomínios e prédios de alto luxo (...) (*sic*)
- ✓ Obra 4 Laércio Dias de Sousa - (03/12/2008 11:46:35) Caro Rui a sua colocação dá a impressão que o pessoal que mora do lado de cá da praça São Vicente só anda de Ônibus, euq só o pessoal do Belvedere que anda de carro. Camarada além do povo que mora em Bh e precisa passar pela Praça ainda tem o povão de Contagem qu não tem outra opção para se chegar ao centro de Bh. (*sic*)
- ✓ Obra 4 GUSTAVO CLEMENTE - (02/12/2008 05:46:38) Queridos amigos (POVO) hoje minha companheira que trabalha no Hospital Villa da Serra foi abordada por duas pessoas bem vestidas distribuindo panfletos sobre o ORÇAMENTO PARTICIPATIVO e pedindo para votar na OBRA 4. Estas pessoas ofenderam minha mulher quando ela disse que era da periferia e que já havia votado na obra de numero 5. Pergunto a vocês: Será que estas (pessoas) gente de terno e gravata que tem o poder aquisitivo de mandar imprimir mais de 20.000 panfletos (Como foi feito e descoberto, que vem sendo distribuído na região Sul e proximidades do BH SHOPPING e que tem dedo do BH SHOPPING) será que estas pessoas são tão carentes e necessitadas a ponto de se dar ao luxo de disputar com panfletagem e artifícios desta natureza, uma ferramenta OP que visa solução de problemas, e não bem star e comodidade de quem só passa pelo local de carro, e nem mesmo sabe o que é um ônibus! Realmente parem para pensar zona SUL tenham como exemplo a união do POVO que se uni por algo indiscutivelmente discrepante com a realidade

(Veja quantos bairros circulam pela encruzilhada ANEL, PRAÇA SÃO VICENTE, IVA e ADJACENCIAS) Cobrem dos empresários de sua região (Os milionários do BH Shopping, Supermercados, Lojas, Hotéis de luxo etc\$\$\$) para se unirem e construírem os ensejos que provem o BEM e BOM funcionamento para automóveis de Luxo e pessoas que saem do Belvedere para fazer academia no seis pistas (pois este sim e o que se faz e da para fazer por ai). Acordem... Obra 5 é popular, legal e justa! Vote 5 ! (sic)

- ✓ Obra 4 Gabriel - (01/12/2008 11:18:59) Gente eu tenho uma ideia o que acham de marcamos com quem ta reclamando, e um passar pela pele do outro, os que moram na região Sul e os da região noroeste, ai poderemos saber qual transito é pior, convido a todos da obra 4 pegar um 2910 que vai gente ate pindurado na porta de tão cheio, um calor de matar, e o transito daquele jeito, depois nos vamos com vcs de carro escutando uma musiquinha pela obra 4... O QUE ACHAM ??? temos que ser democraticos igual a votação . . . (sic)
- ✓ Obra 5 Renato - (04/12/2008 12:40:47) Pessoal,vamos nos mobilizar pois,a concorrência está se armando para nos derrubar.Peça apoio a todos que vc conhece tanto no trabalho,em casa,na rua,dentro do ônibus,no bar,na lanchonete,na esquina,na fila,no shopping.....obra 05 urgente!!!!!!!!!!!!!! (sic)
- ✓ Obra 5 Silva - (30/11/2008 10:33:41) Pessoal da noroeste vamos lutar por esta importantissima obra q beneficiar toda a região. Chega de tantas obras na zona sul. (sic)
- ✓ Obra 5 obra 4 - (27/11/2008 01:18:53) É a vitória de "todos" em prol de uma região tão sofrida e carente de obras!!! tomara que voces percam e a obra 4 ganhe. vai chora em casa. (sic)

O uso de *flamings*, isto é, do recurso a ofensas e insultos que invoquem rotulações preconceituosas e ofensivas contra os outros participantes da arena deliberativa ou contra os argumentos divergentes ali apresentados tem sido uma característica relativamente comum nas arenas de deliberação *online*, já tendo sido inclusive foco de análise empírica de alguns pesquisadores, como Dahlberg (2001) e Janssen e Kies (2005), por exemplo. Para alguns destes estudiosos do tema, o ideal seria estabelecer algum tipo de moderação que permitisse restringir discursos desrespeitosos e ofensivos, o que de fato não aconteceu nas arenas deliberativas do OPD-BH, até mesmo pelo caráter muito subjetivo dos critérios de moderação a serem adotados.

No OPD/2011, por exemplo, as manifestações de desrespeito focaram principalmente o poder público, colocando em dúvida a lisura, credibilidade e efetividade do OPD. Assim, boa parte destas manifestações que consideramos desrespeitosas referiam-se ao fato de que a obra vencedora em 2008 não havia sido ainda iniciada, ao passo que a Obra 4 (Portal Sul/Belvedere) derrotada, já tinha sido quase que completamente concluída. Diante de tal situação, a PBH se justificou, afirmando que a Obra 4 foi realizada por conta de uma exigência de contrapartidas para o licenciamento ambiental ser concedido a um grande empreendimento comercial realizado na região não tendo, portanto, custo algum para o poder público municipal. Todavia, não parece que estas explicações foram suficientes para aplacar a “ira” de alguns cidadãos que atacaram duramente a administração municipal em seus comentários, como podemos verificar nos comentários abaixo.

- ✓ Bruno 2011-12-11 22:16:18 - Podemos confiar nesta eleição? Pois no OP de 2006 a obra de construção do Parque Ecológico do Brelzinho foi eleita, e até hoje o que a PBH fez foi cercar a área, para onde foi o recurso desta obra? (*sic*)
- ✓ Alfredo Miranda 2011-11-30 10:47:35 - Não acredito mais no OP digital. Há alguns anos a obra de revitalização da praça são vicente, e viaduto do anel rodoviário, ganhou mas não levou. O discurso de que a obra foi englobada por um projeto Federal e por isso não foi realizada, não me parece crível, mas que seja. Me parece muita falta de planejamento e de visão de curto prazo, quando não dizer falta de conhecimento das legislações ou de comunicação entre governos (do mesmo partido, então). Isso é lamentável. Em tempo: A outra obra, algo como um acesso na região do Belvedere e Vale do sereno, a que não ganhou, está pronta! (*sic*)
- ✓ stefania marcelino 2011-12-04 15:14:44 - Antes de fazer esta ponte deveria sair a canalização do córrego cercadinho, além de dificultar todo transito nos moradores ficamos prejudicados pois pagamos IPTU muito caro e não vemos nenhuma melhoria na região é uma vergonha. (*sic*)
- ✓ joaquim Ramos Filho 2011-12-10 20:13:27 - Essa obra nem deveria estar no OP (...). E a trincheira no Anel Rod., ninguém falou mais!!!! Por que não colocaram também a continuação da Rua/Av. Paulo Diniz Carneiro, ligando na Rua Raul Mourão Guimarães. Não é brinquedo não!!! É pura tapeação!!!! (*sic*)
- ✓ Vinícius Santos 2011-11-26 17:24:34 - Ridículo, um absurdo precisamos de tantas obras nesta rua e isso é só para nos enganar. Deveria ser construído um elevado e um complexo passando por cima da Silva Lobo eliminando aquele cruzamento e sinal que geram muitos engarrafamentos (*sic*)
- ✓ Rodrigo Pimenta 2011-11-21 13:44:30 - Acho que de nada vale o O.P., lembro bem de um que teve que era a reestruturação da Pca. São vicente (parte do anel rodoviário) ou a alca do BH Shopping - Nova Lima.... O bairro aqui fez uma mobilização para ganhar porque só quem mora aqui sabe o que passamos, dito e feito, vencemos o OP que naquele ano era 1 obra por ano.... a Pca Continua a mesma, a prefeitura diz que nosso OP ficou pendente por causa da reestruturação do anel rodoviário.... ou seja, estamos esperando o anel ser reformado! (NUNCA) já no Belvedere, a alca saiu a muito tempo.... Essas obras só visa melhorar interesses públicos e políticos! (*sic*)
- ✓ AENDER ALVES PEREIRA 2011-11-22 08:52:40 - Que vocês cumpram o que foi prometido para as obras vencedoras. Essa desculpa de que a obra da Praça São Vicente no Alípio de Melo foi transferida para o governo federal é uma vergonha. A obra que ficou em segundo lugar na época, a do belvedere já está pronta. Isso mostra que quem é rico tem prioridade pra vocês.
- ✓ Alessandro Faleiro 2011-11-22 09:54:03 - Depois da enganação que foi a Praça São Vicente, não acredito mais nessa votação. Para mim, é só para inglês ver. A Abílio Machado precisa de intervenção séria e não de maquiagem. (*sic*)

Segundo Sampaio, iniciativas de orçamentação pública digital se tornam verdadeiras oportunidades para uma participação efetiva dos cidadãos se os resultados da participação produzirem os efeitos esperados e desejados sobre a aplicação dos recursos públicos e sobre as políticas públicas, caso contrário, tornam-se uma “artimanha do sistema político para legitimar as suas decisões jogando para o público” (*apud* GOMES, 2011, p.31). Neste sentido, Maia (2011) afirma que os indivíduos estarão mais motivados a participar de arenas de deliberação política se tiverem a percepção de que suas posições, opiniões, interesses e preferências são realmente considerados pelo poder público e, como resultado disso, ações efetivas para solucionar os seus problemas serão então levadas a cabo pelos gestores. Portanto, sem efetividade não há credibilidade e a participação nestas arenas tende a diminuir. Tal fato pode

explicar o grau crescente de desrespeito encontrado, principalmente em relação ao poder público.

#### 5.5.6. ORIENTAÇÃO PARA O BEM COMUM

Como afirma Gomes (2011, p.24 ), “a democracia é um sistema que cuida do que é comum ao coletivo.” Foi com esse viés que definimos o nosso quinto preditor, qual seja, a ‘orientação para o bem comum’. Através dele, nosso objetivo foi verificar se os argumentos fazem ou não referência ao bem comum, para tanto, partimos do princípio de que demandas coletivas atingem não só os indivíduos, mas também os grupos de interesses ou “reivindicantes” como afirma Maia (2011, p.64). Consideramos como argumentos orientados para o bem comum todos aqueles que apelam para a aceitação de determinados objetivos, sejam eles de ordem concreta ou de ordem valorativa, focando a garantia do bem estar coletivo. Mas, para isso, precisamos encontrar uma definição do que consideramos ser “bem comum” de modo a reduzirmos o nível de subjetividade em nossa análise.

Para Cohen (2009, p.94), “como ninguém é indiferente ao seu próprio ‘bem’, cada um procura, também, chegar a decisões que são aceitáveis para todos aqueles que assumem um compromisso com a deliberação.”

A deliberação, portanto, foca o debate acerca do bem comum. E as concepções relevantes do bem comum não são compostas somente de interesses e preferências antecedentes à deliberação. Em vez disso, os interesses, objetivos e ideais que compreendem o bem comum são aqueles que sobrevivem à deliberação, interesses que, sob reflexão pública, acreditamos que são legítimos para ser acionados quando fazemos demandas sobre recursos sociais (COHEN, 2009, p.96).

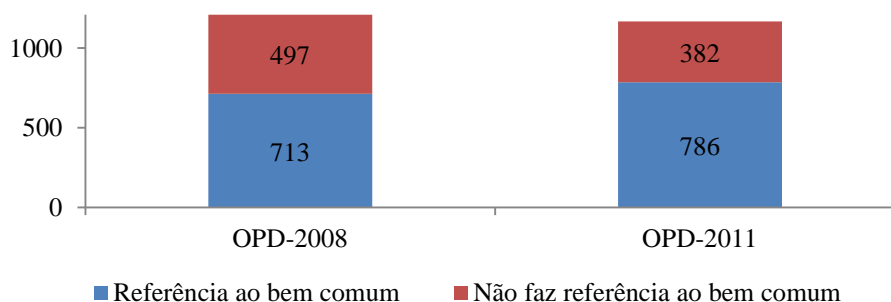
Neste sentido, consideramos que argumentos que se referem a um coletivo e às demandas coletivas de uma região, bairro ou rua da cidade são indicadores de argumentos referentes ao bem comum. Como já apontamos, entretanto, o OPD delibera em torno de demandas por serviços e obras de infraestrutura urbana e, assim, as argumentações orientadas para o bem comum trazem consigo interesses pragmáticos, mas não necessariamente utilitaristas, dos seus autores, como podemos verificar nos comentários abaixo.

- ✓ MAURA 2011-12-11 08:43:35 - O Bairro precisa de uma política séria de revitalização. retirem o tombamento das casas , dê aos proprietários condições de vender ou reformar seu imóveis. Em

- toda BH se vê prédios serem construídos, empreendimentos maravilhosos serem feitos, tudo para melhor. DEIXEM QUE A LAGOINHA TAMBÉM SIGA EM FRENTE!! (sic)
- ✓ Mônica Silva 2011-12-11 09:05:30 - uma obra de grande utilidade para nos moradores desta região. (sic)
  - ✓ Marlene Barbosa. 2011-12-10 13:08:16 - Essa ponte sera de suma importância para nós e para a população da região. Vamos em frente. Somos brasileiros e não desistimos nunca. (sic)
  - ✓ Érica 2011-12-06 08:04:07 - A Waldomiro Lobo, é uma avenida onde se passa uma concentração muito grande de pessoas todos os dias, então a requalificação desta é uma boa opção para que toda a região seja beneficiada. (sic)
  - ✓ Carla 2011-11-25 10:24:41 - Seria um grande investimento que beneficiaria não só a região oeste como toda a economia da cidade, porque geraria uma busca maior por empreendimentos na região (sic)
  - ✓ Obra 1 Teodoro de Jesus - (28/11/2008 08:31:40) Obra 1 - Obra de suma importância para a Região Leste, irá resolver trazer benefícios para moradores dos bairros Boa Vista, São Geraldo, Santa Inês, Instituto Agrônomico, Além de ligar todas a região do Minas Shopping e bairros da Cidade de Sabará. Outro benefício é o Viaduto sobre a passagem de nível, onde acontecem engarrafamentos e acidentes com trem de ferro. (sic)
  - ✓ Obra 1 Willer Assunção de Oliveira - (26/11/2008 04:05:35) Eis aí, a grande oportunidade de a Prefeitura de B. Hte. olhar um pouco mais para as Regiões Leste e Nordeste de Belo Horizonte, diante do fato de que a maioria dos recursos disponíveis no Orçamento Participativo irem para as Regiões Sul e Oeste da cidade. Penso que este é o grande momento para que o novo prefeito se sensibilize e dê uma oportunidade aos moradores destas duas regiões. A obra é oportuna e essencial para resolver o problema de fluxo de trânsito nestas regiões, melhorando, também, as demais, pois, como já comentado, elas são totalmente interligadas entre si, e uma depende da outra. É certo que, o que a população, principalmente a que depende do transporte coletivo precisa, é de transporte de qualidade, mas, enquanto isto não chega, porque não melhorar, pelo menos por enquanto, o acesso ao trabalho e o retorno às suas casas. (sic)

De um total de 2.378 comentários nos quais identificamos a presença de argumentos minimamente justificados, 63,03% deles fazia referência ao bem comum. No OPD/2008, 58,92% dos argumentos referiam-se de alguma maneira ao bem comum, sendo que no OPD/2011 este percentual subiu para 67,29% (Gráfico 21), ou seja, houve um aumento do apelo argumentativo ao bem coletivo. Esperava-se que as manifestações relativas às obras estruturantes fossem mais generalistas, mas constatamos o contrário e uma possível explicação para o fato é a disputa entre as regiões, principalmente duas delas (regiões Norte e Centro-Sul), caracterizada pelo embate argumentativo.

**Gráfico 21: Argumentos orientados para o bem comum nos OPDs 2008 e 2011**



**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011)

### 5.5.7. ORIENTAÇÃO PARA A MOBILIZAÇÃO

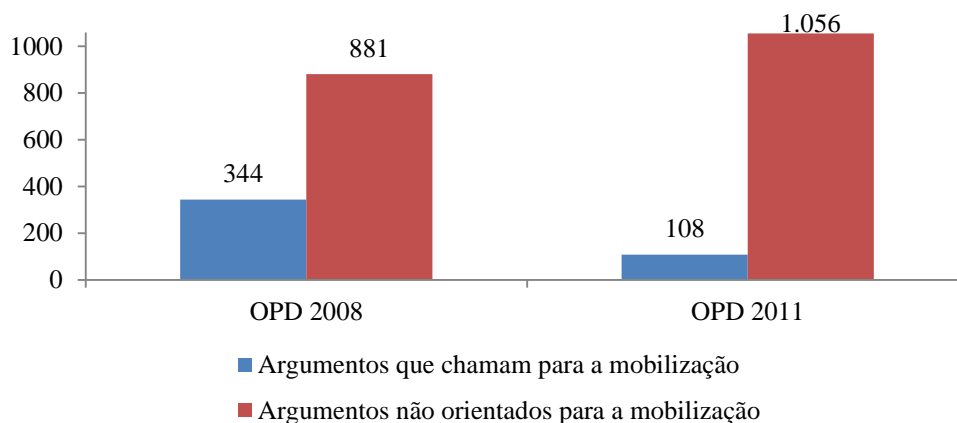
Nossa última variável foi definida como “orientação para mobilização.” Para alguns estudiosos da deliberação *online*, a mobilização não é um indicador de qualidade deliberativa, nem tampouco um pressuposto. Mas, considerando que estamos analisando experiências de participação política digital em torno de processos de orçamentação pública que têm como objetivo definir a aplicação de recursos públicos na solução imediata de problemas urbanos, acreditamos que a mobilização é fundamental uma vez que sua incidência tem influência sobre os resultados finais de votação.

Mobilizar implica em fomentar a participação em processos políticos de deliberação e votação. Para Maia (2011), quando se produzem decisões coletivas através de arenas deliberativas, os atores com maior capacidade discursiva acabam por influenciar na construção da agenda, o que acaba por dar centralidade ao papel da mobilização, bem como do associativismo e do engajamento cívico. Neste sentido, não basta a participação individual, mas uma participação que chame para o engajamento coletivo em torno de objetivos comuns. Para a autora, (...)

(...) as demandas de caráter coletivo sempre afetam os demais indivíduos e grupos na sociedade. Os grupos reivindicantes frequentemente fazem um apelo também para que seus concidadãos aceitem certos objetivos ou que reconheçam determinadas orientações valorativas (*Idem*, 2011, p.64).

Nossas análises do conteúdo dos *posts* nos OPDs 2008 e 2011 mostraram que houve significativa diferença entre o grau de orientação para a mobilização nas duas experiências em tela (Gráfico 22).

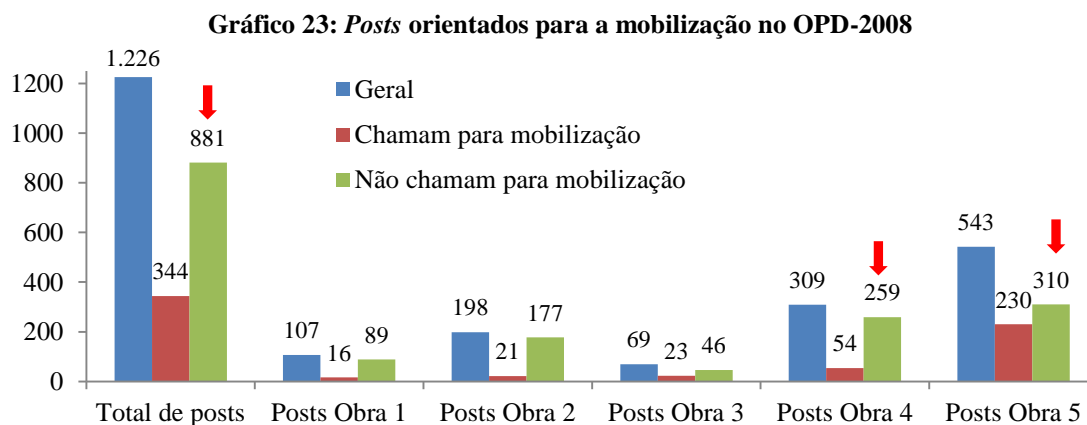
**Gráfico 22: Argumentos orientados para a mobilização nos OPDs 2008 e 2011**



**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011)

No OPD/2008, 28% dos discursos tinha clara orientação para a mobilização, chamando os indivíduos para a necessidade de se alcançar determinados objetivos de interesse coletivo. Já no OPD/2011 esse percentual caiu para pouco mais de 9%. Essa mudança no padrão de comportamento deliberativo entre 2008 e 2011 parece estar associada à mudança da natureza das obras e ações em jogo, ou seja, se em 2008 o objeto de discussão estava centrado em cinco grandes obras viárias macroestruturantes, em 2011 os debates centraram-se em pequenas obras microrregionais. Mas, também pode ser por descrédito na efetividade do processo. Todavia, esta mudança no foco do OPD nos parece ser o principal motivador da variação no nível de mobilização verificado nos argumentos. Isto porque, se em 2008 a discussão girou em torno de grandes problemas viários que atingem o cotidiano da população belo-horizontina, o que levou a intensa disputa principalmente entre duas das cinco obras em jogo, já em 2011, os debates ficaram muito restritos a interesses regionalizados. Uma outra explicação, é a própria queda no envolvimento participativo nestas arenas deliberativas decorrente do descrédito com o próprio processo.

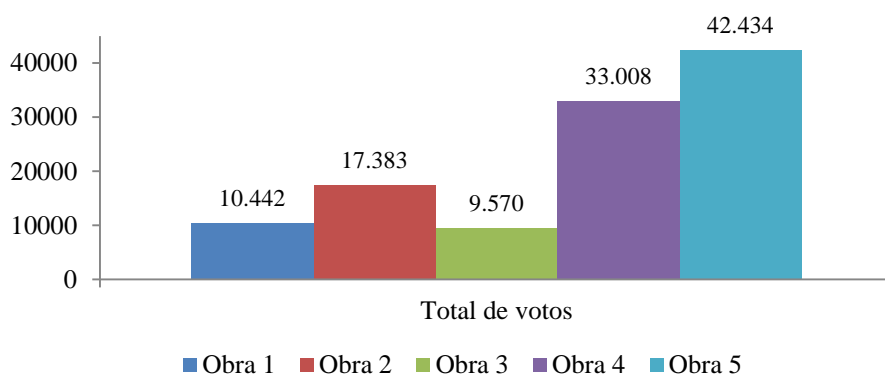
No que tange especificamente às duas obras mais votadas do OPD/2008 (Obras 4 e 5), os comentários e argumentos relativos a elas postados na Internet foram fortemente marcados pela orientação para a mobilização com reflexos diretos sobre os resultados finais de votação. De um total de 852 comentários postados para as duas obras em questão, 33,3% deles estavam orientados para a mobilização, sendo que a maioria deles (80,98%) eram argumentos relacionados à Obra 5, que foi exatamente a obra vencedora (Gráfico 23).



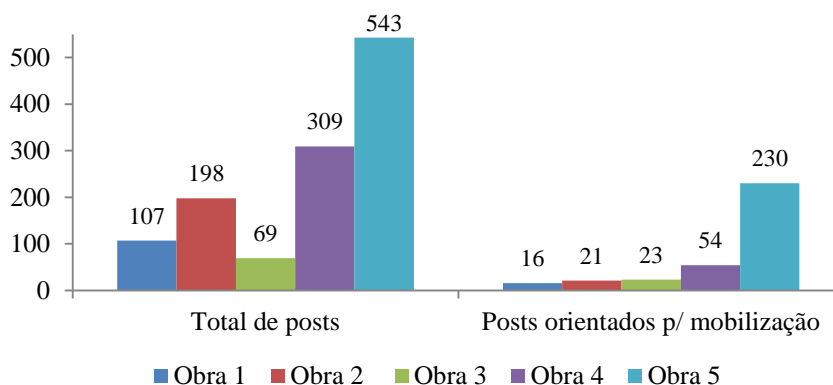
**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011)

Como podemos depreender dos dados quantitativos obtidos através da análise dos comentários postados no *site* do OPD/2008, há uma relação entre o número de votos das obras e o número de comentários marcados por argumentos que chamam para a mobilização, conforme podemos verificar nos Gráficos 24 e 25, a seguir. A Obra 5 (Praça São Vicente) vencedora do OPD/2008 foi a que obteve maior número de votos (42.434), além de ser a que registrou maior volume de postagens (543) e maior quantidade de comentários orientados para a mobilização (230). De forma contrária, as Obras 1 e 3 foram as que obtiveram menor número de votos e também duas das obras que registraram as menores quantidades de postagens e de comentários orientados para a mobilização. O que reforça nossa tese acima.

**Gráfico 24: Total de votos por obra no OPD-2008**



**Gráfico 25: Total de posts por Obra e número de posts orientados p/ mobilização no OPD-2008**



**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008)

O papel da mobilização nas arenas de deliberação *online* do OPD/2008 foi fundamental para garantir a vitória ou não das obras em jogo. Cidadãos comuns e lideranças comunitárias atuaram intensamente em defesa principalmente da Obra 5 que foi a vencedora, postando comentários com orientação voltada para a mobilização não



só junto ao conjunto de comentários respectivos à obra em questão, mas também junto aos conjuntos de comentários das outras quatro obras, especialmente da Obra 4 que foi sua maior concorrente direta. Verificamos que foi muito comum o chamamento para a importância da Obra 5, quase sempre focando no bem estar coletivo que a mesma produziria não só para a região onde estava localizada, mas para a cidade como um todo. Conforme podemos ver nos comentários transcritos abaixo.

- ✓ Obra 4 Lennon - (26/11/2008 02:19:11) Até mesmo vocês que moram na Zona Sul deveriam votar na obra 05. Se nada for feito pela prefeitura e pela população, o trânsito no local vai simplesmente parar totalmente, gerando engarrafamentos que também vão paralisar o Anel Rodoviário e várias outras regiões da capital. É o Caos. Não há como ficar pior. Está próximo o momento disso acontecer. (*sic*)
- ✓ Obra 4 Andre - (27/11/2008 07:43:11) Vamos ser justos, uma obra que beneficia Nova Lima, com um transito de 3Mil onibus?! Da uma olhada na obra 5: "Passam pelo local 90.000 (noventa mil) veículos e 5.000 (cinco mil) ônibus todos os dias." Isso sim e obra para BH, para moradores de BH. Chega de ficar 1hora para conseguir sair do Bairro. Vote 5. (*sic*)
- ✓ Obra 4 Tadeu Nepomuceno - (24/11/2008 04:41:02) Alunos da Puc-MG Se você fica agarrado na Para de Minas nos ônibus 4111 e 4110 deve votar na Obra 5 para que seja facilitado seu acesso a faculdade, pra não chegar atrasado na aula, e para que não perca mais prova, por ficar presa no trânsito. VOTEM OBRA 5 (*sic*)
- ✓ Obra 5 Robson Carvalho Farias - (06/12/2008 09:13:03) Esta e mais que uma obra viária, e a completa solução dos problemas na região de congestionamento e distribuição de veiculos a mobilidade sera imensa vamos votar galera! (*sic*)
- ✓ Obra 5 Patrícia Santana - (05/12/2008 11:54:49) Esta obra irá beneficiar vários bairros da região, bem como o fluxo no anel rodoviário próximo à Praça São Vicente. Precisamos mobilizar mais pessoas para votar, pois precisamos ganhar esta votação. Somente a união faz a força. Vamos avisar os nossos vizinhos, parentes que moram na região, amigos. Todo voto é importante. Fiquei sabendo que o pessoal do Belvedere está se mobilizando e nós precisamos fazer o mesmo. Faltam apenas 3 dias!! Vote obra 5. Não vamos deixar esta oportunidade passar. Cavalo arriado só passa uma vez!! (*sic*)
- ✓ Obra 5 Márcia M.Pessoa - (04/12/2008 05:50:46) Nós, moradores da região do Serrano, estamos mobilizando todas as associações para votação em massa na OBRA-5. Resido há 30 anos na região, e sempre tivemos dificuldades em trazer o progresso até aqui. VOTEM, e peçam a todos os amigos para votarem. Estamos na reta final. (*sic*)

Enfim, ainda que a mobilização não seja um preditor utilizado na maioria dos estudos sobre a qualidade da deliberação pública *online*, optamos por torna-la uma de nossas variáveis na medida em que verificamos que ela tem influência direta e significativa sobre os resultados da votação. Portanto, não é possível desconsidera-la, principalmente quando se trata de analisar o impacto do uso das NTICs, especialmente a Internet, em processos não só de deliberação pública, mas, sobretudo, de participação política.

## 5.6. Resultados da análise do OP-Recife (OPR)

A análise da dinâmica deliberativa do OPR baseou-se em dados qualitativos e quantitativos relativos à participação política nas diferentes arenas que constituem esta experiência de orçamentação participativa semidigital, como as plenárias regionais e temáticas e também as suas etapas digitais, ou seja, as votações através de urnas eletrônicas e principalmente da Internet. Recorremos a um conjunto de entrevistas realizadas junto a lideranças comunitárias de alguns bairros do Recife, estrategicamente selecionados por suas distintas características socioeconômicas e políticas, de modo que pudéssemos então comparar tanto a participação, como também a capacidade de inclusão das ferramentas de *e-voting* e seus possíveis impactos sobre a qualidade da deliberação pública.

A Tabela abaixo nos mostra um panorama global da evolução quantitativa da participação política no OPR desde sua criação em 2001 até 2011, nas suas diferentes arenas, sejam elas presenciais e/ou digitais.

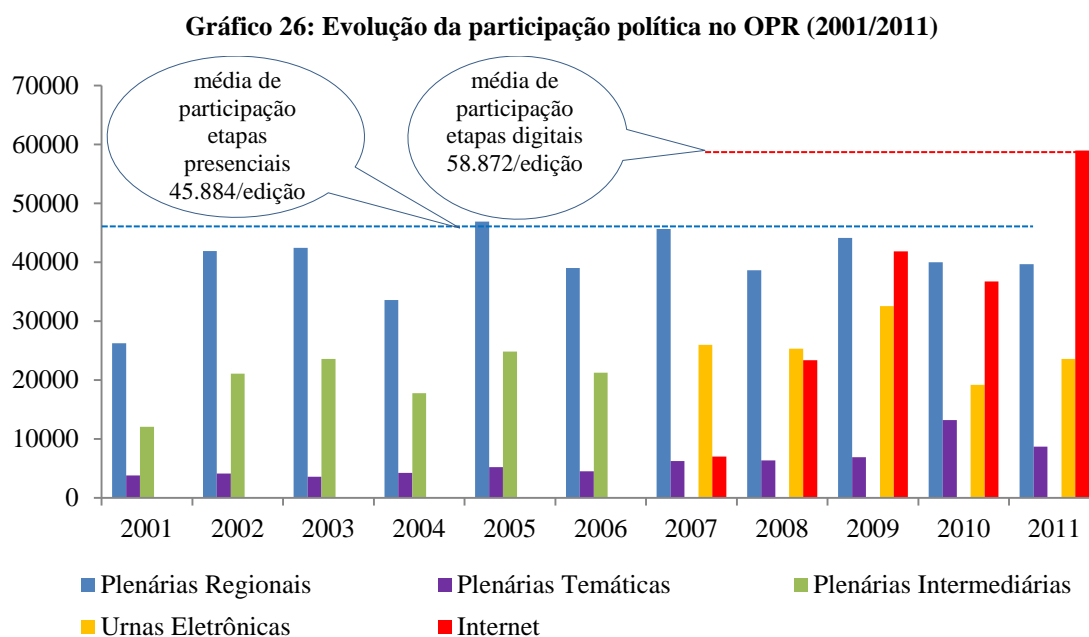
**Tabela 7. Participação política no OPR (2001-2011)**

	PLENÁRIAS			ETAPA DIGITAL		TOTAL
	REGIONAL	TEMÁTICA	INTERMEDIÁRIA	URNAS	INTERNET	
<b>2001</b>	26.257	3.778	12.032	-	-	42.067
<b>2002</b>	41.891	4.109	21.081	-	-	67.081
<b>2003</b>	42.426	3.594	23.581	-	-	69.601
<b>2004</b>	33.592	4.207	17.764	-	-	55.563
<b>2005</b>	46.892	5.224	24.816	-	-	76.932
<b>2006</b>	38.986	4.474	21.216	-	-	64.676
<b>2007</b>	45.652	6.215	-	25.980	6.987	84.834
<b>2008</b>	38.605	6.314	-	25.284	23.362	93.565
<b>2009</b>	44.121	6.893	-	32.527	41.846	125.387
<b>2010</b>	39.996	13.164	-	19.145	36.721	109.026
<b>2011</b>	39.657	8.677	-	23.585	58.924	130.843
<b>TOTAL</b>	<b>438.075</b>	<b>66.649</b>	<b>120.490</b>	<b>126.521</b>	<b>167.840</b>	<b>919.575</b>

**Fonte:** Coordenadoria de orçamentação participativa e participação popular da PCR

Como se pode verificar através da evolução dos dados quantitativos da participação política no OPR, até 2006 havia uma etapa na qual ocorriam as chamadas Plenárias Intermediárias, nelas participavam somente os cidadãos previamente cadastrados nas Plenárias Regionais como representantes de alguma organização comunitária ou como morador com pleno direito a voto. Quando então se realizava a eleição dos Delegados do OP que tinham o poder de indicar as obras e/ou ações que deveriam ser realizadas

em suas respectivas comunidades ou bairros partindo de uma lista de prioridades eleitas na etapa anterior. A partir de 2007, esta etapa das Plenárias Intermediárias foi extinta e incluídas duas novas etapas nas quais o cidadão que não participou das Plenárias Regionais e Temáticas poderia agora votar digitalmente, seja por meio de urnas eletrônicas disponibilizadas em locais estratégicos da cidade, como praças, estações de metrô, escolas municipais, postos de saúde, mercados populares e *shopping centers*, seja por meio da Internet via computadores pessoais, telecentros ou *Lanhouses*. Desde então, o que se verificou foi um contínuo e significativo crescimento da participação nestes processos de *e-voting* que acabou por superar, desde 2008, no total, a participação política nas arenas de deliberação pública presencial que antecedem as etapas de votação eletrônica e que geralmente apresentam uma dinâmica dialógica, conforme podemos visualizar através do Gráfico 26 a seguir.



**Fonte:** Coordenadoria de orçamentação participativa e participação popular da PCR

Há muito tempo que o OP tem sido o centro dos debates teóricos que tentam explicar o aprofundamento e a consolidação da democracia participativa, principalmente no Brasil. Debates que têm jogado luz principalmente sobre o desenho institucional e a cultura democrática. Neste sentido, o OP se destaca por ser uma iniciativa político-administrativa que abre aos cidadãos, geralmente aqueles marginalizados dos processos de deliberação pública, a possibilidade de participarem na definição de parte importante da agenda pública estabelecendo novas bases para as relações entre o Estado e a

sociedade civil. Mas, até que ponto a introdução das NTICs, especialmente a Internet, têm sido capaz de gerar maiores possibilidades inclusivas e participativas assim como promover a qualificação dos seus processos deliberativos? Esta é a questão norteadora do nosso trabalho. Entendemos que já é possível afirmar que a mudança no desenho institucional do OPR, através da introdução de etapas de participação eletrônica (*e-voting*), foi fundamental para criarem-se novas oportunidades participativas. Mas, o quanto essas novas arenas de *e-voting*, introduzidas a partir de 2007 no OPR, contribuíram para a intensificação dos debates e das discussões entre os indivíduos, qualificando a deliberação pública, é questão ainda a ser explorada.

Para que pudéssemos analisar o impacto destas novas possibilidades de participação eletrônica sobre os processos de deliberação no âmbito do OPR, decidimos por focar cinco diferentes bairros da cidade do Recife, quais sejam: Macaxeira, Várzea, Boa Viagem, Ibura e Cohab. Nossa escolha levou em consideração distinções socioeconômicas e demográficas, como população total residente, densidade demográfica, taxa de alfabetização, renda per capita nominal e composição sexual. Definimos por comparar a participação entre quatro bairros pobres e carentes de recursos e um bairro de classe média alta, conforme podemos verificar através da Tabela 8, abaixo.

**Tabela 8. Dados demográficos e socioeconômicos dos bairros pesquisados no OPR**

BAIRRO	POPULAÇÃO RESIDENTE (Hab.)	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (Hab./hectare)	TAXA DE ALFABETIZAÇÃO (> 15 anos)	RENDA NOMINAL (R\$)	COMPOSIÇÃO SEXUAL (M/F) (%)
Macaxeira	19.282	154,27	84,74	406,82	48,14/51,86
Várzea	64.512	28,49	89,47	767,77	47,20/52,80
Boa Viagem	100.388	136,00	96,32	3.012,16	44,63/55,37
Ibura	43.681	43,43	86,55	456,12	65,73/34,27
Cohab	69.134	143,08	87,78	371,91	47,83/52,17

**Fonte:** Disponível em <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/downloads.html>>.

Acesso em nov. 2011.

Escolhemos o bairro de Boa Viagem por apresentar indicadores demográficos e socioeconômicos que os distinguem dos demais, como sua renda per capita que chega a ser oito vezes maior que a renda per capita do bairro da Cohab, por exemplo. Já sua taxa de analfabetismo entre adultos não chega a 4%, enquanto essa mesma taxa de analfabetismo em Macaxeira ultrapassa os 15%. Por outro lado, buscamos também

selecionar bairros com baixa densidade demográfica, como Várzea e Ibura, e bairros densamente povoados como Macaxeira, Cohab, além de Boa Viagem. Assim, acreditamos ter em mãos uma amostra significativa da realidade socioeconômica e demográfica da cidade do Recife.

### 5.6.1. O IMPACTO DAS ETAPAS DIGITAIS NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO OPR

Ao compararmos a participação política nas plenárias presenciais entre os cinco bairros, verificamos que Macaxeira, o bairro menos populoso e um dos mais pobres, é de longe o que apresenta os maiores índices de participação política popular nas plenárias. Por outro lado, Boa Viagem, bairro de classe média alta com uma população cinco vezes maior apresenta níveis muito menores de participação política nesta etapa de deliberação pública do OPR (Gráfico 27). O que não nos causa nenhum estranhamento, pois um dos aspectos mais fortes do OP é a baixa participação política dos segmentos sociais mais elevados. Como afirma uma líder comunitária local,

(...) a classe média não se envolve. Eu botei papel no meu prédio onde sou síndica convidando as pessoas para irem ao OP no dia tal. Eu até briguei com a prefeitura também, porque marcaram o fórum de Boa Viagem em um sábado, às 15 horas, num dia de jogo do Brasil. Classe média vai perder um jogo do Brasil? Vai deixar de ir para Gravatá ou Porto de Galinhas para participar de um fórum? O esgoto está escorrendo pela rua e como eles saem de carro, não querem nem saber se tem esgoto na rua. É isso que acontece aqui em Boa Viagem (TEIXEIRA, 2011).

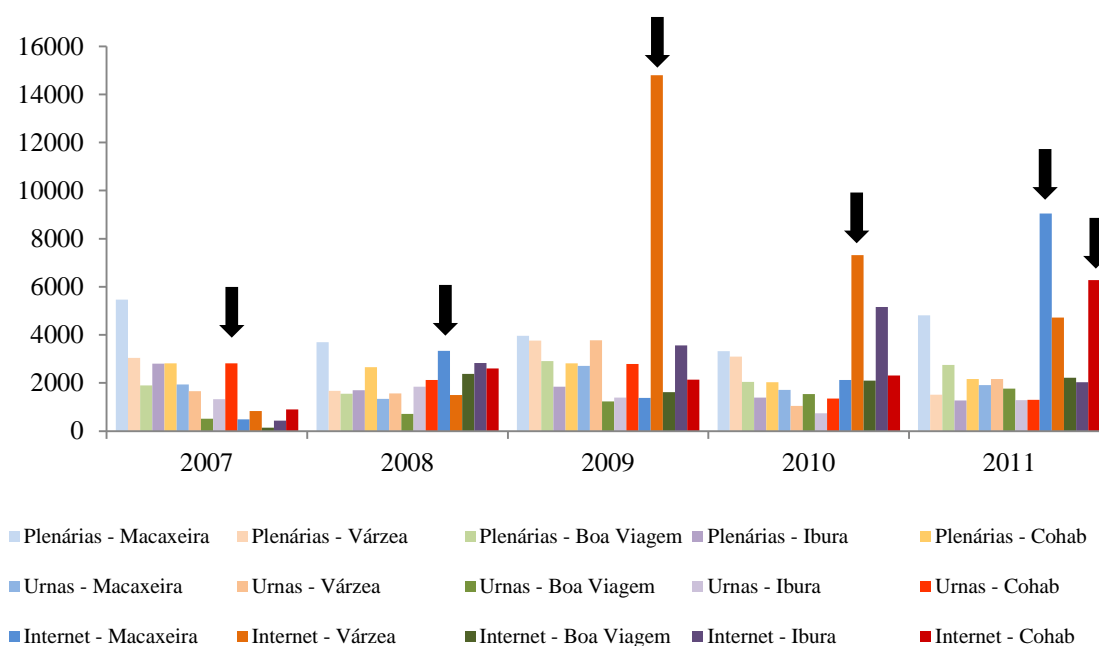
É muito pouco provável que o OP, por si só, seja capaz de promover níveis absolutamente elevados de engajamento cívico de alguns segmentos da sociedade civil recifense, principalmente daqueles que não necessitam do estado para solucionar seus problemas mais imediatos, como a classe média alta de Boa Viagem. Assim, imaginar que estes segmentos de classe média fossem se engajar de forma maciça no OPR é desconhecer a tradição participativa nos OPs em geral. O que pode ser percebido na fala da mesma líder comunitária acima citada.

(...) é muito mais difícil lidar com pessoas socialmente mais elevadas do que lidar com esse pessoal de comunidades mais pobres. O nível de confiança é muito menor. Eu, por ser do Rio de Janeiro, afirmo que as pessoas são muito mais mobilizadas politicamente no Sul e Sudeste do país do que no Nordeste. É uma questão de cultura. O pessoal não quer esquentar a cabeça com política. Talvez nem seja por falta de conhecimento, mas é que as pessoas preferem correr atrás de dinheiro, do que lutar por um mundo melhor. Basta ver a condição de sujeira de Recife. É um

absurdo. O pessoal não está nem aí. A classe média não está preocupada que o mar está cheio de plástico, não está preocupada que tem muito lixo nos canais, ela está preocupada em ganhar dinheiro para a sobrevivência e bem estar da família. Então, não existe mobilização entre pessoas de classe média, existe sim nas comunidades como Brasília Teimosa, Borborema e Ipsep. Não existe mobilização e confiança mútua em Boa Viagem (*Idem*, 2011).

Como afirma Marques (2008, p.82), mesmo que muitos dos críticos da democracia participativa ainda admitam que há benefícios para a democracia produzidos pela participação da esfera civil, é inegável que também há muitos obstáculos à participação política mesmo em contextos institucionais favoráveis, como o OP, por exemplo. Segundo o autor, “a abertura das instituições às contribuições efetivas dos cidadãos não é algo suficiente para se afirmar a existência de práticas participativas, pois outros fatores tais como a cultura política, precisam ser tomados em conta de maneira mais cuidadosa.”

**Gráfico 27: Evolução da participação no OPR p/ Bairros pesquisados (2007-2011)**



**Fonte:** Coordenadoria de orçamentação participativa e participação popular da PCR

Por outro lado, boa parte da literatura sobre NTICs e processos políticos, especialmente a Internet, defende a tese de que estas novas ferramentas digitais diminuem os custos da participação para aqueles segmentos antes apáticos e pouco interessados, tornando-os mais ativos e engajados nos debates e também na produção

de decisões políticas. Neste sentido, era de se imaginar que a participação política dos cidadãos de Boa Viagem nas etapas digitais do OPR, principalmente na etapa de votação através da Internet, superaria quantitativamente a participação de todos os outros quatro bairros tomados aqui como base de comparação. Todavia, não foi isso que verificamos. Praticamente, em momento algum entre 2007 e 2011, a participação digital da Boa Viagem superou a participação digital dos outros quatro bairros notadamente aqueles muito mais carentes de recursos tecnológicos (Gráfico 26).

Como explicar essa participação política digital muito maior nos processos de *e-voting* do OPR em bairros extremamente pobres e teoricamente carentes dos recursos digitais necessários para o pleno acesso à Internet? O depoimento de dois líderes comunitários do bairro de Macaxeira nos sinaliza para uma possível resposta. Segundo eles,

(..) atualmente não existem obstáculos à participação através da Internet, hoje com essa expansão, as pessoas já conseguiram. Hoje elas têm acesso seja em casa ou através de *Lanhouses*. Então, elas se organizam, se mobilizam e vão para cima. No caso das *Lanhouses*, as pessoas pagam para participar, até porque é barato demais e, muitas vezes, o tempo para participar é bem menor que o tempo pago para acessar a rede. Então, as pessoas vão para as *Lanhouses*, mas a maioria, pelo menos na minha Microrregião, têm acesso a Internet nas suas casas. Mesmo as pessoas de classe C e D têm acesso em casa. Eu sou professora da rede pública e posso lhe dizer que meus alunos são de classe pobre, a maioria deles é atendido pelo Bolsa Família, mas muitos deles têm acesso à Internet dentro de casa. Então, eu não vejo a Internet como obstáculo à participação, inclusive porque a Internet deixou de ser exclusiva a partir do momento em que começou a se expandir (SANTANA, 2011).

O acesso nem sempre significa que as pessoas têm computador em casa. Esse percentual de famílias que têm computador com acesso a Internet vai variar muito de região para região da cidade, mas o acesso é muito difundido (SILVA, 2011d).

Os dados sobre a participação política no OPR, após a introdução de processos de *e-voting* em 2007, mostram que houve um inequívoco crescimento da participação. O total de participantes saltou de 64.676 em 2006 para 130.843 em 2011, ou seja, um impressionante crescimento de mais de 102%. O total da participação entre 2001-2006, quando o OPR não possuía etapas digitais de votação, foi de 375.920 cidadãos, o que resulta numa participação média de 62.653 cidadãos participantes por edição do OP. Já entre 2007-2011, com a introdução da urna eletrônica e da possibilidade de votação através da Internet, a participação total alcançou 543.655 cidadãos. O que dá uma média

de participação de 108.731 cidadãos por edição do OP, isto é, um crescimento de 73,54%.<sup>118</sup> Para muitos líderes comunitários do Recife,

(...) este sistema de inclusão digital foi colocado justamente porque diminuiu nas plenárias a quantidade de pessoas e foi então colocada a Internet para que não caísse o processo de participação no OP (*sic*). Assim, o povo passou a participar de casa através da Internet. Nesse sentido a Internet veio prejudicar o processo de participação (CORREIA, 2011).<sup>119</sup>

Mas, até que ponto este aumento substancial da participação política não se restringiu apenas ao processo de agregação numérica de mais indivíduos às arenas decisórias do OP? Teria havido aumento na qualidade do processo de deliberação pública? O fato de o OPR não apresentar em seu desenho institucional a previsão de arenas deliberativas *online* impacta este resultado? Ao potencializar a participação *online* não se produziu nenhum impacto sobre as arenas de deliberação presencial (plenárias regionais e temáticas) ou nas arenas deliberativas informais, paralelas ao processo? Segundo Lopes (2011),

(...) sob o ponto de vista da quantidade, sem dúvida houve um aumento da participação, mas quanto à qualidade não. Isso ocorre da seguinte forma: eu sou delegada do OP desde 2001, naquela época, o povo ia para o OP mais mobilizado e com mais entusiasmo e vontade de conseguir suas obras e ações. E algumas coisas foram conseguidas mesmo. Agora, em 2011, agente (*sic*) tá tendo muita dificuldade, só nós sabemos o que é levar o povo para lá, porque primeiro fazemos uma reunião em nossa comunidade para discutir, no caso nos centros comunitários onde reunimos as famílias para dizer a elas o que nós precisamos mais urgentemente. Precisamos conversar, pois só temos o direito de levar duas propostas para as plenárias do OP, o que é muito pouco. Cada comunidade tem o direito de eleger só duas prioridades. Mas, para o povo sentar para discutir estas prioridades é muito difícil. Logo, são duas viagens. Este ano, por exemplo, nós não conseguimos colocar nenhuma de nossas prioridades entre as 10 mais votadas.<sup>120</sup>

Acreditamos que o grande desafio colocado para estas experiências de orçamentação participativa semidigital, como no caso do OPR, é o de criar arenas de debate *online*, bem como ferramentas digitais de controle social e *accountability*.

<sup>118</sup> Os dados sobre a participação dos cinco bairros enfocados não foram desmembrados, ou seja, são dados conjuntos de cinco microrregiões da cidade, quais sejam: microrregião 3.3 (Macaxeira, Guabiraba, Passarinho, Nova Descoberta e Brejo do Beberibe); microrregião 4.3 (Várzea e Caxangá); microrregião 6.1 (Boa Viagem, Imbiribeira, Pina e Ipsep); microrregião 6.2 (Ibura e Jordão); microrregião 6.3 (Cohab e Ibura de Cima).

<sup>119</sup> Adenísio Pereira Correia, líder comunitário da Várzea (RPA 4). Entrevista realizada em 10 de novembro de 2011.

<sup>120</sup> Maria José Alves Lopes, líder comunitária do Ibura de Cima (RPA 6.3 - UR-12). Entrevista realizada em 09 de novembro de 2011.



Segundo Maia (2011), existem diferentes maneiras para se alcançar este objetivo e uma não exclui a outra, pelo contrário, podem se complementar. Arenas de deliberação pública que produzam decisões políticas devem ser precedidas de espaços ampliados de debate e discussão, sejam eles presenciais ou virtuais, no qual os indivíduos possam colocar suas posições, interesses e ideias publicamente, argumentando e contra-argumentando sem mecanismos de coerção, buscando alcançar um consenso mínimo. Portanto, está claro que a participação não pode se restringir a um processo meramente agregativo. Deve ser, antes de tudo, um processo de participação empoderada no qual a sociedade civil tem a possibilidade de vocalizar suas demandas livremente e confrontá-las coletivamente com vistas a encontrar aquela que mais satisfaça a uma maioria definida através do voto.

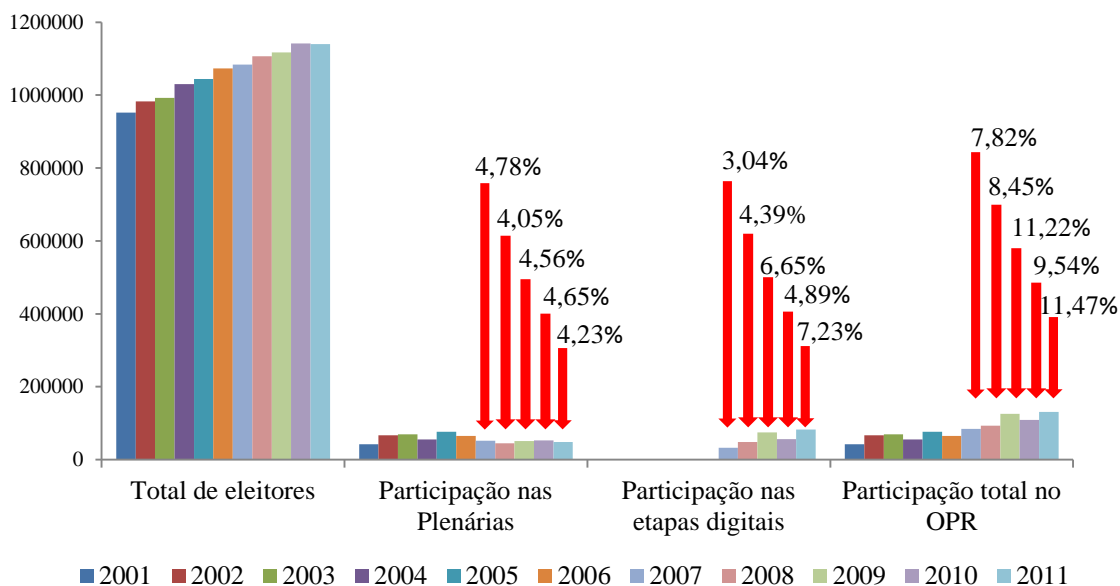
O OPR possui arenas de deliberação presenciais ampliadas que são as plenárias regionais e temáticas que precedem as etapas digitais, nas quais os indivíduos podem promover a contraposição de posições, interesses e ideias com o objetivo de definir a lista das 10 prioridades mais importantes para as diferentes comunidades e segmentos sociais, prioridades que, posteriormente, são submetidas a um processo de *e-voting*. Trata-se, portanto, de um processo político-democrático híbrido que mescla deliberação pública presencial e votação eletrônica. Iremos nos concentrar nesta etapa digital para aferir em que medida ela impacta o processo deliberativo presencial.

#### 5.6.2. O POTENCIAL INCLUSIVO DAS ETAPAS DIGITAIS DO OPR

Em 2006, último ano em que se realizou o OPR apenas com arenas de deliberação pública presenciais, através das plenárias regionais, temáticas e intermediárias, a participação total significou pouco mais de 6% do total do eleitorado do município do Recife, ou seja, um nível relativamente baixo de inclusão política. Em 2011, já com as etapas de *e-voting* consolidadas no processo do OPR, isto é, as urnas eletrônicas e a Internet, a participação total foi de 11,47% do eleitorado, quase o dobro. Sendo que, deste percentual, 7,23% foi relativo à participação apenas nas etapas digitais. O que demonstra maior participação (numérica) política promovida pelas etapas digitais. Ainda que seja relativamente baixa a inclusão política se comparada com o percentual de cidadãos eleitoralmente aptos, podemos afirmar que a introdução

do *e-voting*, a partir de 2007, proporcionou maiores possibilidades de participação política no processo decisório, conforme podemos visualizar no Gráfico 28, a seguir.

**Gráfico 28: Participação no OPR versus eleitorado (2001-2011)**



**Fonte:** Coordenadoria de orçamentação participativa e participação popular da PCR e <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado>>

Marques (2008) afirma que as NTICs oferecem às instituições públicas a chance de estabelecerem arenas políticas capazes de incluir os indivíduos ao processo de discussão e debate em torno de questões de ordem coletiva e também de decisão política. Para ele, se as instituições públicas têm a oportunidade de promover uma nova forma de relacionamento com a sociedade civil através destas *new media*, seja provendo os indivíduos com informações ou dando-lhes a oportunidade para discutirem livremente seus problemas e demandas, a Internet neste caso pode se constituir numa ferramenta importante para promover não só a inclusão política, mas também o controle social. Todavia, será que a simples introdução de processos de *e-voting* no OPR, por meio da Internet, chegou a alcançar todos estes objetivos inclusivos?

A introdução das etapas digitais de *e-voting* gerou diferentes percepções em torno da capacidade inclusiva do OPR. Para muitas lideranças comunitárias entrevistadas, as urnas eletrônicas e a Internet deram a chance de mais indivíduos serem incluídos ao processo decisório, ainda que sem a existência de arenas de debate e discussão *online* formais, abrindo apenas novas possibilidades de participação

decisionística no processo de escolha das prioridades.<sup>121</sup> Já para outros líderes comunitários, a introdução destas etapas digitais acabou por prejudicar e enfraquecer o OPR, seja porque desmobilizou parte da sociedade que antes participava efetivamente das plenárias, seja porque permitiu que a lista de prioridades eleitas nas plenárias fosse invertida à revelia de um processo de discussão face a face, como podemos verificar no depoimento a seguir.

A inclusão digital ampliou muito, mas quem mais se beneficiou com a introdução da Internet no OP foi a elite, o povo rico. O povo rico que geralmente não participa do OP ficaram (*sic*) votando pela Internet sem sair de casa. Isso foi um meio de o pobre se beneficiar pouco e o rico se beneficiar mais. As plenárias regionais ocorrem nas comunidades, com a participação popular através do voto, com o povo indo lá e participando. A inclusão digital prejudicou muito a população. Por quê? Como eu falei, as pessoas que têm acesso à Internet ficaram votando em casa (*sic*) (CORREIA, 2011).

Realmente, a participação via Internet, que começou significativamente baixa em 2007 (apenas 6.987 participantes), rapidamente cresceu e ultrapassou o total da participação presencial nas plenárias regionais e temáticas em 2011, incluindo 58.924 participantes via Internet e mais 23.585 via urnas eletrônicas, totalizando 82.509 pessoas incluídas ao processo, contra 48.334 participantes incluídos através das plenárias regionais e temáticas. Todavia, se observarmos a evolução geral da participação (vide Gráfico 25), verificamos que na média não houve queda significativa da inclusão nas etapas presenciais, ou seja, se no período 2001-2006, quando não havia etapas digitais no OPR, a média de inclusão de participantes nas etapas presenciais era de 38.340/ano, após a introdução das etapas digitais, essa média de inclusão de participantes nas etapas presenciais passou a ser de 49.884/ano, um incremento inclusivo positivo de 30,1%, o que contradiz completamente a tese de que a introdução das etapas digitais, especialmente a Internet, promoveu a desmobilização fazendo cair a participação presencial.<sup>122</sup> Tampouco a afirmação de que “o povo rico que geralmente não participa do OP ficaram (*sic*) votando pela Internet sem sair de casa” procede, pois

---

<sup>121</sup> Como já vimos anteriormente, em 2011 foi implementada uma arena de “deliberação” *online* paralela ao OPR, ou seja, o *twittcam*, no qual agentes públicos participaram de conversas *online* com os cidadãos em torno de temas previamente pautados. Vale ressaltar que se trata de uma ferramenta de deliberação *online* com pouca viabilidade dialógica na medida em que os cidadãos ficam restritos a postar mensagens com no máximo 140 caracteres. O que de certa forma, parece ser muito mais uma tentativa do poder público municipal se mostrar atualizado tecnologicamente do que abrir uma nova arena de deliberação pública ampliada.

<sup>122</sup> Levamos em consideração somente a soma da participação nas plenárias regionais e temáticas, desconsiderando as plenárias intermediárias, já que nesta etapa participavam cidadãos previamente cadastrados nas plenárias regionais.

como já vimos, a participação dos segmentos sociais onde se concentram as classes mais abastadas é significativamente menor que a participação das classes sociais mais baixas (vide Gráfico 27).

De toda forma, esta percepção em torno do papel jogado pelas etapas digitais, principalmente a votação através da Internet, mostrou ser muito mais negativa que positiva na perspectiva dos líderes comunitários dos cinco bairros analisados. Seja porque há uma desconfiança generalizada de que é possível manipular os resultados através do voto eletrônico, seja porque acreditam ser injusto que a lista de prioridades acabe por ser invertida através do processo de *e-voting*. Segundo Nascimento (2011),

(...) a desvantagem não está quando se coloca a urna eletrônica, mas quando entra a Internet, pois ela não democratiza. O indivíduo vota mais na lei da vantagem. O que vale é a lei da vantagem. Juntam-se as pessoas e vota, vota, vota. Com isso, eu que fui lá e levei o povo para votar, onde várias ações estavam concorrendo, com a Internet, eu fico em desvantagem e, se estava em primeiro, acabo indo quase que para o último lugar. Porque, digamos que eu não tenho acesso à Internet e muitas outras pessoas não têm acesso à Internet. Então, isso não é uma democracia realmente firmada.

Verificamos também líderes comunitários que têm uma percepção positiva sobre a introdução das etapas digitais no ciclo do OPR, considerando que esse processo de *e-voting* é fundamental, pois permite a inclusão de mais indivíduos ao processo de orçamentação participativa, principalmente daqueles que trabalham no período noturno e que, portanto, não podem participar presencialmente das plenárias ou ainda daqueles que tradicionalmente pouco se interessam pela participação política, como os jovens em geral. Segundo o depoimento de algumas lideranças, os trabalhadores noturnos passaram a ter a oportunidade de participar das decisões através das urnas eletrônicas. Já quanto aos mais jovens, que geralmente são mais desinteressados do OPR, a Internet mostrou ser uma ferramenta importante para incluí-los ao processo. Como podemos observar nos depoimentos abaixo.

(...) a urna eletrônica é bom (*sic*), porque muitos trabalhadores não participam das plenárias à noite. Alguns trabalham no horário da noite, outros chegam muito tarde já no final da plenária. E a urna na comunidade ajuda as pessoas a participar e defender sua obra. Muitas pessoas perguntam em que posição está a prioridade da comunidade, e nós então precisamos mobilizar as pessoas para que, quando a urna vier para a comunidade, a prioridade possa então subir. Logo, a urna eletrônica é uma forma de aumentar a participação. E quando a obra sobe (*sic*), isso fortalece a mobilização popular, porque o cidadão viu que o voto dele fez a diferença. A urna eletrônica é uma coisa simples, mas que achamos ser um grande avanço. O analfabeto, por exemplo, se sente valorizado quando participa através da urna. (...) a Internet é boa também, mas ela não é uma coisa que a população de classe mais baixa mesmo tem acesso. Eu vejo que é uma coisa boa porque agente quer trazer o

jovem para a luta e ela é um instrumento que ele mais usa. Então, o público jovem participa e se sente valorizado. Esta é a vantagem da Internet. Já as pessoas mais de idade gostam mesmo é da urna, que é uma coisa bem simples e não pagam para participar. Então são dois públicos diferentes e dois instrumentos diferentes (VEIGA, 2011).

As urnas não fazem diferença, até porque ela é uma parte democrática do processo. Elas ficam em locais centralizados, onde realmente foram realizadas as Plenárias e as pessoas que não puderam participar das Plenárias vão poder passar por ali e votar numa das dez ações mais bem votadas de sua comunidade. Portanto, até aí, a urna eletrônica é uma parte democrática do processo, mas a Internet não. Mesmo que a pessoa que vota na urna não tenha participado da discussão nas plenárias, mas ela participou de discussões na comunidade, assim ela sabe qual foi a ação que foi definida para ser levada para as Plenárias (NASCIMENTO, 2011).

Não temos dúvidas de que a mudança do desenho institucional do OPR com a introdução de uma etapa de votação eletrônica acabou por incluir mais indivíduos ao processo político participativo, mas ainda assim é uma parcela pequena da sociedade se comparada ao total de cidadãos eleitoralmente aptos na cidade do Recife. O que nos leva a crer que ela não propiciou uma inclusão nos processos deliberativos, até porque não havia arenas de deliberação *online* até 2011, quando foi introduzido o *twitcam*. E a percepção dos atores das etapas digitais que parece corroborar tal afirmação será analisada mais detidamente na seção abaixo.

### 5.6.3. A PERCEPÇÃO DO PAPEL DESEMPENHADO PELAS ETAPAS DIGITAIS NO OPR

Para muitos líderes comunitários do Recife, o maior problema quanto ao uso da Internet numa das etapas do OPR é o de que não há garantias que se trata de um processo totalmente seguro e isento de possibilidades de manipulação dos resultados. Em Belo Horizonte, esta mesma preocupação gerou vários questionamentos por parte de cidadãos e instituições, como o MP, apontando para a existência de falhas técnicas no OPD-BH que poderiam permitir a manipulação dos resultados. No caso do OPR, a possibilidade de uso indiscriminado de cadastros de associações comunitárias e a prática de se votar usando-se os dados pessoais de terceiros está presente na maior parte das falas de inúmeros líderes comunitários entrevistados.

Quando entra a Internet, uma prioridade que estava em segundo ou terceiro lugar pode cair para sétimo, oitavo lugar. E aquela prioridade que estava lá atrás pode subir. Com um agravante, houve um ano, como aqui mesmo no Ibura, um líder pagou a dois jovens que se plantaram (*sic*) na Internet por dois dias e, com isso,

pegou a obra dele que estava lá embaixo, com um cadastro antigo de uma associação, de pessoas que nem existiam mais, pois muitas haviam morrido, outras se mudado, outras gravemente doentes e, com aqueles dados, colocou a obra em primeiro lugar (LOPES, 2011).

Tem pessoas que usam o documento de outras. Tem votos de pessoas de São Paulo e Rio de Janeiro. Elas pegam o documento de familiares e usam para votar, basta pegar o número do documento e jogar na Internet. Basta identidade e CPF (SILVA, 2011b).

Eu acho que pode ter manipulação, pois quem tem mais acesso pode acabar beneficiando uma comunidade em detrimento de outra. Apesar de eu não conhecer nenhum caso em que uma pessoa votou por outra através da Internet, mas uma menina disse para mim que, com os documentos de outra pessoa votou por ela. Só há uma coisa, não se pode votar duas vezes. Se a pessoa já votou uma vez ela não consegue mais votar (SILVA, 2011c).

O que nos deixa chateado é ver que os líderes comunitários pegam cem RGs, entram na Internet através do seu próprio computador e vota em massa, até porque ele tem acesso à associação comunitária. (...) E pelas pessoas não terem o conhecimento necessário para usar a Internet, principalmente os mais velhos, é que os líderes acabam se aproveitando usando deste artifício de votar por elas. Não como uma maracutaia, mas como uma maneira de mobilizar, ainda que exista a maracutaia no processo. Muitas pessoas passam o número de seu RG para os líderes sem sequer saber para quê. Eu não tenho a mínima dúvida disso (TEIXEIRA, 2011).

Essa percepção da possibilidade de manipulação dos resultados não é uma unanimidade entre os líderes comunitários entrevistados, mas deixa em dúvida a lisura do processo na medida em que percebemos o uso clientelista dos dados pessoais dos cidadãos, o que acaba por interferir nos resultados finais. Todavia, também acreditamos que o clientelismo, neste caso, está longe de ser um desvio do OPR, mas uma característica da cultura política brasileira que a presença da ferramenta digital, tal qual usada neste OP, acabou por potencializar. Não obstante, esta prática não é isenta de críticas das lideranças.<sup>123</sup>

Alguns dos líderes comunitários entrevistados atribuem à desigualdade de acesso aos recursos digitais o maior problema do uso da Internet. Como podemos verificar através do depoimento de dois líderes comunitários abaixo.

(...) não acredito que haja manipulação, porque a disputa se dá entre as dez ações mais bem votadas e, digamos que a comunidade que levou uma determinada ação e ela foi eleita nas plenárias, quando chega na etapa digital com as urnas eletrônicas,

<sup>123</sup> Segundo Farias (2000, p. 63), o clientelismo, mais do que uma disfunção da democracia, é um fato um tanto quanto funcional, principalmente porque a origem destas práticas clientelistas se encontram no próprio processo de formação de uma sociedade “capitalista” como a nossa, ou seja, a ideia de cidadania política que hoje é parte constituinte de nossa cultura política parte do pressuposto da competitividade típica do mercado. Logo, o conceito de clientelismo que adotamos aqui é o de uma espécie de barganha político-eleitoral, o que não significa que compartilhamos com esta tese, mas que entendemos ser uma alternativa ao modelo competitivo que impera no sistema político.

aquelas pessoas que não puderam participar por trabalhar a noite, por exemplo, vai poder votar seja de manhã ou a tarde, pois as urnas ficam o dia todo disponíveis, de oito até cinco da tarde (NASCIMENTO, 2011).

(...) eu não acredito. Pode até ser possível que usem cadastros de associações de moradores para votar na Internet, mas eu acho que as pessoas que têm compromisso jamais fariam isso. As pessoas que querem realmente incentivar a participação, jamais fariam isso. A própria comunidade de Três Carneiros já ficou um ano de fora do OP porque não conseguiu a unidade em torno de uma obra. Nós chamamos para uma reunião e deixou claro que naquele ano nós não teríamos obra no OP, porque a comunidade se dividiu. E aí não deu outra. Logo, o que fortalece e garante o OP, não interessando que obra está em primeiro, segundo ou terceiro, é colocar nossa prioridade entre as 10 mais votadas. Se ela ficar entre as 10, significa que aquela ação vai ser feita. Então, as obras do OP são como uma gestação, se você tá grávida, o menino tem de sair, de qualquer maneira, seja através de cesariana ou parto normal ou o que for. A mesma coisa as obras do OP, elas saem. Demora, mas saem. O importante então não é a classificação, mas que a obra fique entre as 10 mais votadas. A nossa creche, por exemplo, foi eleita em quinto lugar. As urnas eletrônicas e a Internet não incluem novas prioridades. A votação é em torno daquelas 10 mais votadas nas plenárias (VEIGA, 2011).

De acordo com muitos destes líderes comunitários, a inversão nas etapas digitais da lista das dez prioridades mais votadas produzida nas plenárias não é algo democrático e preocupa muito mais que a possibilidade de manipulação clientelística dos resultados. Muitos deles defendem que o uso das NTICs, principalmente a Internet, como ferramenta de *e-voting* deveria ocorrer por fora do OPR, de modo que outro processo de deliberação pública em torno de questões de ordem macroestruturantes fosse instituído pela PCR.

A inversão da lista de prioridades, segundo estas lideranças, prejudica as discussões e os debates que se dão nas plenárias, onde os cidadãos se envolvem num processo de deliberação face a face em torno de pequenas obras e ações de caráter muito regionalizado e localizado, como pavimentação de ruas, contenção de encostas em áreas de risco, implantação de postos de atendimento de saúde ou de creches, entre outros. Jogando por terra a mobilização prévia levada a cabo por eles.

Em relação ao uso dos equipamentos, o processo é muito fútil, pois a urna eletrônica é instalada em frente a padarias, no meio da rua, em qualquer lugar. Eles colocam o toldo e ali instalam a urna eletrônica. Elas não são instaladas em escolas, mas em pontos que eles julgam estratégicos no centro e nos bairros da cidade. Assim, as pessoas são chamadas para votar o que acaba sendo muito prejudicial. Se estas urnas fossem para escolher obras estratégicas definidas pelo próprio prefeito ou pelos vereadores, obras grandes que vão beneficiar toda a comunidade, como grandes canais, grandes contenções de encostas e barreiras que custam milhões... Se a prefeitura não tem dinheiro, então ela deveria definir cinco grandes obras estratégicas para a população escolher uma, duas ou três obras, independente das obras votadas no OP, pois tem obras de 2000 que ainda não foram feitas. Dessa forma, a lista das dez obras mais votadas seria respeitada, ou seja, as obras seriam realizadas seguindo a ordem definida nas plenárias. Já as urnas eletrônicas seriam

destinadas à escolha das obras estratégicas de grande impacto, não prejudicando as 10 obras definidas no OP que seriam realizadas dentro da ordem estabelecida nas plenárias. Obras menores, como pavimentação de rua, por exemplo, não deveriam ir para a Internet ou para as urnas eletrônicas. Mas, o que ocorre, é que são exatamente as 10 obras definidas no OP que vão para as urnas eletrônicas. O que tem prejudicado muito o processo de escolha pelo povão (*sic*) nas escolas. Logo, para nós, a Internet e as urnas eletrônicas não traz vantagem alguma (SILVA, 2011a).

Muitos cidadãos recifenses, principalmente das comunidades mais pobres e carentes, creem que esta possibilidade de inversão da lista de prioridades acaba por desmotivar a participação política no OPR. Muitos deles veem a inversão das prioridades como uma “fraude” ou uma “virada de mesa” por parte daqueles que não participaram efetivamente das arenas de deliberação pública presenciais, mesmo sabendo que a esta lista de prioridades não podem ser adicionadas ou suprimidas prioridades. O que acaba por desvalorizar, em certa medida, a deliberação, já que este processo de convencimento dos cidadãos para que votem em determinada obra de modo a impedir a inversão da lista de prioridades oriundas das plenárias acaba por demonstrar que a agregação passa a ser mais importante que a deliberação em si.

(...) por exemplo, a rua Itaci, onde moro, consegue colocar sua obra em primeiro lugar, mas aí o pessoal da rua Guarapuava, que é lá embaixo ou a rua Eugenópolis, que é do mesmo bairro, RPA 6.3, todo mundo pode votar. Pode-se trazer pessoas de outra RPA para votar aqui. Se eu tiver o poder de convencer as pessoas a votar em uma determinada obra, eu posso alterar a ordem das prioridades através da Internet. Dessa forma, a comunidade perde o estímulo e passa a não querer participar do OP, já que as obras que elegem acabam indo para o décimo lugar. Logo, as pessoas vão fazer o que nas plenárias? (*Idem*, 2009).

Mas, o que leva o indivíduo a optar por participar somente da etapa digital em detrimento da possibilidade de apresentar suas razões e justificações publicamente, argumentando e contra-argumentando face a face e, assim, participando efetivamente do processo de construção desta lista de prioridades que posteriormente é submetida à votação eletrônica? Assim como Marques (2008), acreditamos que existem vários fatores que explicam a motivação para a participação em processos de *e-deliberation* e *e-voting*, como a redução dos custos de participação; a conveniência do processo comunicativo e informativo digital; a possibilidade de se envolver em processos de mobilização política e engajamento cívico ultrapassando-se obstáculos de ordem temporal e/ou geográfica e; a chance de se envolver no jogo político de forma efetiva.

A Internet é mais democrática que a urna eletrônica, com certeza. O uso destes dois instrumentos de participação vai depender do interesse e da necessidade de cada comunidade. O acesso eletrônico é acessível a toda a população e, em ambos os casos, a participação é mais viável que nas plenárias, pois nas plenárias é preciso



mobilizar e convencer a comunidade da necessidade da obra. O que torna-se mais difícil. Até porque nem sempre as plenárias ocorrem dentro das comunidades. Muitas vezes elas ocorrem em locais externos às comunidades e, em alguns casos, em lugares de difícil acesso. Logo, tem de haver mobilização, total interesse e, até mesmo, um desgaste da liderança da comunidade para conduzir este processo levando as pessoas até o local das plenárias. Portanto, se a votação fosse através das urnas e elas ficassem em lugares estratégicos dentro da comunidade, a acessibilidade ao OP seria bem maior para as comunidades. (...) Entre participar das plenárias e ter acesso à Internet, a participação nas plenárias é mais difícil. Pela necessidade da mobilização. Mesmo nas comunidades mais pobres. Para se chegar até as plenárias é preciso mobilizar e garantir a chegada da comunidade nos locais das plenárias (LUZ, 2011).<sup>124</sup>

Nesse sentido, achamos que a introdução da Internet no OPR, a partir de 2007, reduziu os custos de participação dos cidadãos nos processos decisórios, assim como também ampliou as possibilidades de acesso às informações a respeito das obras e ações em jogo e dos resultados das votações, e em menor grau permitiu o acompanhamento da implementação e realização por parte do poder público daquilo que foi decidido em anos anteriores, além de facilitar a mobilização política em torno de interesses coletivos regionais e temáticos. Todavia, por outro lado, não ampliou o debate e a discussão pública, pois não foram instituídas arenas formais de deliberação pública *online* ao longo das etapas do OPR, seja através de *chats*, *posts*, *mails*, excetuando-se o *twitcam* criado em 2011 que abriu, ainda que de forma incipiente, a possibilidade de interação digital entre os cidadãos e os agentes públicos. Se houve algum debate *online* entre os cidadãos em torno do OPR, este se deu em arenas informais e para além da vontade do poder público, como alguns *blogs* e *sites* organizados por cidadãos comuns, lideranças e associações comunitárias, ou ainda por parte da mídia local.<sup>125</sup> Segundo Maia (2008), o custo para que o cidadão isoladamente possa adquirir a *expertise* técnica e política necessária para negociar suas demandas diretamente com os agentes públicos e com os atores políticos é alto demais, diferentemente dos atores coletivos, como associações, ONGs, sindicatos etc. Estes, geralmente acabam por desenvolver os conhecimentos técnicos, burocráticos e políticos necessários sobre questões ligadas à gestão pública, fazendo com que suas vozes sejam, no mínimo, ouvidas pelos representantes do poder

---

<sup>124</sup> Quitéria Bernardo da Luz, líder comunitária da Imbiribeira (RPA 6.1), entrevista realizada em 10 de novembro de 2011.

<sup>125</sup> Várias associações comunitárias criaram seus próprios *blogs* que passaram a servir como importante fonte de informações sobre o OPR, assim como arenas de deliberação pública informais, como o <jordaoaltooficial.blogspot.com> e o <blogdocanaljordao.blogspot.com>, ou mesmo sites como o <www.reciferesiste.org> e o <www.portalbezerros.com>, por exemplo.

público. Mas, ainda assim, foi possível identificar, entre algumas lideranças comunitárias, a percepção de que a introdução das etapas digitais no OPR foi positiva por ter ampliado as fontes de informação, as possibilidades de mobilização e por ter promovido a inclusão de mais cidadãos aos processos decisórios.

Eu acho que ela amplia a participação política, mas não a discussão política. Você tem a discussão das políticas públicas, mas não a participação política de governo em si. Hoje a Internet é uma crescente, ela faz parte já que agente vive em um mundo globalizado, ela se faz necessária. Hoje em dia não se pensa mais nada sem a utilização da rede. Em relação à participação através das urnas, quem se beneficia é a comunidade em si. Porque, aqui funciona numa ótica diferente. São as 10 prioridades mais aprovadas nas plenárias, então, de certa forma, se torna uma concorrência. Todos que estão entre as dez quer (*sic*) colocar sua obra em primeiro lugar, então, ele vai se mobilizar, se organizar e se estruturar. Se nas plenárias só vota quem é da comunidade, na etapa digital vota toda a cidade, mas só se vota nas dez mais votadas de cada segmento, seja plenária regional ou temática. Isso faz com que a população conheça este processo. Ela amplia seu conhecimento em relação às ações e políticas que a cidade está discutindo, do que a população das comunidades e dos fóruns temáticos estão votando para a cidade, assim se amplia o conhecimento, mas a discussão vai se dar é nos fóruns. Na etapa das urnas eletrônicas, as pessoas visualizam que aquilo ali é a prefeitura que está ali e quer discutir. Serve, muitas vezes, de mote para proporcionar àquelas pessoas que às vezes nem conheciam, passem a se interessar e a vir à prefeitura, a ligar e a procurar saber quem são os coordenadores das Microrregiões, o que é o OP e de fato começar a querer participar também no que acontece na cidade, se mobilizando e se organizando de modo a saber o que a prefeitura faz. (...) Você tem uma cidade de 1,6 milhão de pessoas, com 140 mil que participaram do OP (presencial, internet e urnas), então amplia a participação, mas não a discussão, inclusive porque não há esse espaço ainda. O que amplia é o conhecimento. É comum ver as pessoas dizendo às outras que é preciso se mobilizar, é preciso entrar na Internet e no *site*, pois estará ajudando assim também. Então, quando as pessoas abrem, elas têm um leque de tudo que foi votado na cidade e o que está sendo discutido na cidade. (...) Já houve casos de pessoas que conheceram o processo via Internet e vieram até a prefeitura, se organizaram, se mobilizaram, procuraram saber como acontecem os fóruns e o que se discute nestes fóruns e, no próximo ano, já estavam integrados e fazendo parte do OP (SANTANA, 2011).

É neste contexto recente de introdução da Internet em processos de deliberação e decisão política, no caso do OPR muito restrita a processos de *e-voting*, que buscamos compreender até que ponto isso contribui para qualificar a deliberação pública. Para alguns autores, como Marques (2008), a Internet pode, além de ampliar as possibilidades de interação pessoal através do *e-mail*, também permitir que o poder público disponibilize aos cidadãos diferentes arenas informativas, comunicativas e interativas (*chats, posts, twitters*, enquetes e pesquisas de opinião pública *online*, e mecanismos de *e-consultation*) de modo a conseguir a contribuição da esfera civil para levar a bom termo o gerenciamento da coisa pública, reduzindo-se os custos de participação, eliminando-se os embaraços técnico-burocráticos e legitimando as

decisões. O que, ao cabo, pode dar ao estado e seus agentes uma imagem de transparência e democracia, até porque os cidadãos passam a ter uma percepção de que aqueles dados e informações que antes permaneciam guardados a sete chaves agora lhes permite atuar com maior firmeza e eficácia no sentido do controle social e da exigência de *accountability*. Logo, ainda que não tenhamos identificado arenas de *e-deliberation* no OPR e apesar dos depoimentos contrários, acreditamos que a introdução da etapa digital trouxe ganhos, ainda que a deliberação ocorra efetivamente nas arenas presenciais (plenárias).

#### 5.6.4. A INTERNET COMO FERRAMENTA DE MOBILIZAÇÃO NO OPR: POTENCIALIDADES E OBSTÁCULOS

Uma das características mais fortes verificadas no OPR é a intensa mobilização e engajamento político que ele gera, principalmente junto às comunidades mais pobres e carentes da cidade, durante o processo de definição da lista de prioridades que, posteriormente, será submetida ao processo de *e-voting* através de urnas eletrônicas e Internet. Tanto durante a etapa de definição da lista das dez prioridades mais votadas ao longo das plenárias, como também durante as etapas digitais, os líderes comunitários têm um papel central, pois são eles que disseminam as informações básicas sobre as obras e ações cadastradas colocadas em disputa, assim como articulam a mobilização de suas respectivas bases comunitárias para a importância da participação nos dois processos, presencial e digital.

Como já ressaltado, para muitos teóricos, o papel desempenhado pelas *new media* no processo político pode ser o de prover ferramentas comunicativas, informativas e interativas digitais aos cidadãos, tornando-os mais aptos ao engajamento político, se organizando, votando, fiscalizando ou simplesmente fomentando a mobilização em torno de questões de ordem local ou temática através da Internet (MARQUES, 2008). Mas, até que ponto a introdução destas ferramentas digitais, especialmente a Internet, impactam sobre o nível de mobilização social e engajamento político dos indivíduos ao longo do processo do OPR? Não se trata aqui de mensurar a mobilização gerada a partir do uso da Internet, mas de identifica-la reconhecendo sua importância para a definição dos resultados finais.

Assim, por meio de pesquisa de campo, seja coletando depoimentos de lideranças comunitárias e agentes públicos, seja através da observação *in loco* do processo do OPR em suas diferentes etapas, verificamos que a mobilização social e o engajamento político são fundamentais para que as prioridades realmente reflitam as verdadeiras demandas das inúmeras comunidades e bairros do Recife na lista final que é incluída pelo Poder Executivo na peça orçamentária encaminhada ao Legislativo Municipal.

O desenho institucional do OPR exige um alto grau de mobilização social, pois desde as plenárias regionais e temáticas, quando são definidas as listas com as dez obras mais votadas de cada microrregião, até as etapas digitais, quando a ordem destas listas de prioridades pode acabar por ser invertida, os cidadãos precisam estar convencidos da importância de seu engajamento político no sentido de garantirem, primeiramente, a inclusão e a boa colocação de suas demandas na lista de prioridades oriunda das plenárias e, posteriormente, a manutenção da posição de suas prioridades ou a inversão desta lista, caso achem necessário.

Já houve muitos casos em que as prioridades foram invertidas. Muitos casos, ou seja, foram mais votos através das urnas eletrônicas e da internet, do que nas plenárias, necessariamente. O que acontece é que pode-se ter uma obra ou ação que teve 400 votos na plenária e, em segundo lugar, há uma outra obra ou ação que teve 390 votos. Logo, faltam 10 votos para emparelhar ou 11 votos para ultrapassar ou virar. É algo que acontece muito, pois a diferença é muito pequena. Portanto, quanto mais mobilização se fizer, melhor a situação da obra ou ação. É o que mais acontece. Há muito pouco exemplo em que a diferença era muito grande nas plenárias e houve inversão através da votação através das urnas ou da internet. Nunca houve uma inversão em que a décima prioridade conseguiu subir e tornar-se a primeira. As inversões de prioridades ocorrem geralmente entre a quarta e a primeira. Isso porque o pessoal fica se articulando mais. Até porque se sentem mais estimulados pela pequena diferença entre as primeiras prioridades. Tudo depende do poder mobilizador das lideranças, pois sabem que é esse poder mobilizador que faz a diferença. (...) não é um processo no qual as pessoas simplesmente vão lá e votam, sem antes terem discutido. Seja numa mesinha de bar, em família, no trabalho, quando alguém pode comentar: “vamos virar”. Assim, há uma espécie de mobilização e associativismo prévio. Nas próprias urnas, as lideranças vão até a casa das pessoas, pegam aqueles que estão passando pelas ruas e que, às vezes, apesar de morar naquele local não está ativamente participando da votação. Então, eles chamam as pessoas e as convencem a votar na sua obra. Tem muito disso. Os delegados ficam lá, junto, tentando puxar as pessoas para votar nas obras dele. Tudo depende do mobilizador. Se o cabra (*sic*) for bom, ele consegue colocar a obra dele bem. Geralmente, quem faz isso são as lideranças que mobilizam. Também pode acontecer o contrário, se a obra ou ação ficou em primeiro e a que ficou em segundo lugar ficou muito próxima, então a liderança tem de correr atrás, conseguindo mais votos para garantir que ela permaneça em primeiro. Porque senão o pessoal pode se mobilizar e inverter as prioridades. Portanto, pode (*sic*) acontecer as duas coisas. A segunda opção é a que ocorre mais, para poder garantir que a primeira prioridade permaneça na primeira posição. É assim que ocorre (REIS, 2010).

Como se pode verificar, a mobilização é permanente ao longo das etapas do OPR, pois qualquer descuido por parte das lideranças comunitárias pode comprometer a inclusão de uma determinada demanda na lista das prioridades eleitas nas plenárias ou pode resultar na inversão da ordem destas prioridades. Para que as comunidades possam lograr êxito em sua luta para verem contempladas suas respectivas demandas, é preciso que haja um processo de discussão e convencimento prévio levado a cabo pelas lideranças comunitárias junto aos cidadãos mostrando-lhes a importância não só das obras e ações em jogo, mas da participação efetiva dos mesmos no OPR, seja nas plenárias onde se dá a deliberação pública desencadeando todo o processo de orçamentação participativa com a definição das 10 demandas mais votadas que farão parte da lista de prioridades daquela microrregião, seja nas etapas digitais, computando-se o voto com vistas a garantir-se a vitória em torno dos objetivos propostos inicialmente. Como podemos verificar no depoimento a seguir.

A obra só vai para a Internet se a comunidade garanti-la, ou seja, eu preciso mobilizar meio mundo de gente e com esta mobilização eu consigo levar para o OP, me tornando também delegada, pois estou levando meu pessoal, estou indo e participando, e depois da obra praticamente aprovada entre as 10 mais votadas vem a etapa da urna eletrônica, quando eu preciso conseguir mais votos para que ela suba, melhorando sua votação e permaneça bem posicionada quando ocorre a votação pela Internet (LOPES, 2011).

Mas, como mobilizar os indivíduos a participarem das etapas digitais do OPR, especialmente a votação através da Internet, se o acesso aos recursos tecnológicos nem sempre é fácil e, na maioria das vezes os cidadãos não têm a *expertise* necessária para acessar a rede mundial de computadores? Como afirma Silva (2011a), o “problema é que quem tem computador, ótimo, mas e quem não tem e também não sabe mexer?”

A discussão tem sido feita nos fóruns, mas até o momento. O máximo que se tem feito é o uso das redes sociais e das ferramentas digitais para tentar mobilizar as pessoas, seja por e-mail ou através do Orkut e Facebook. Por exemplo, se hoje tem uma Plenária do OP, eu digo a todos qual é a obra que nós estaremos escolhendo como nossa prioridade. A Internet tem sido usada para ajudar a mobilizar as pessoas divulgando a obra prioritária para a comunidade. Nesse sentido, aí sim a Internet contribui para a democracia, pois as pessoas vão escolher as obras em que votarão (NASCIMENTO, 2011).

Segundo Labanca (2010), nos bairros e comunidades mais pobres e carentes da cidade, onde as pessoas têm dificuldades de acesso a estas NTICs, especialmente a Internet, percebeu-se uma forte mobilização das lideranças comunitárias que passaram a usar as *Lanhouses* como meio de acesso fácil e barato à etapa de votação eletrônica

através da Internet. Nesse sentido, há um trabalho de mobilização em torno das pessoas que não participaram das plenárias para que votem digitalmente nas prioridades de interesse da comunidade, seja através das urnas eletrônicas ou da Internet. Trata-se de um processo de conscientização, por parte dos líderes comunitários, mostrando a importância de os cidadãos que não estiveram presentes nas plenárias regionais participarem do processo de *e-voting* e ajudarem a eleger aquelas prioridades que interessam à comunidade. Portanto, entendemos que mesmo não havendo arenas de deliberação *online* ao longo dos ciclos do OPR, este processo de convencimento para a participação da etapa de *e-voting* acaba por qualificar a deliberação pública, pois exige dos indivíduos, em outras arenas, a reflexividade para que compreendam o processo e a importância da participação.

No caso específico da votação através da Internet, quase todas as *Lanhouses* de bairros mais pobres passaram a exibir *banners* e cartazes chamando para a votação digital. Como já ressaltado aqui, estes *banners* e cartazes, que no primeiro ano (2007) foram disponibilizados pelos próprios donos das *Lanhouses*, hoje são elaborados e distribuídos pelo poder público com o objetivo de convocar a população para participar seguindo um padrão de chamamento, qual seja: “*Aqui você vota no OP Digital*”. Fato interessante é que, a princípio, isso foi visto como uma oportunidade de negócio para os proprietários das *Lanhouses*, mas logo também passou a ser visto pelo poder público municipal como uma chance de se usar estes espaços para estimular ainda mais a participação.

Mesmo em comunidades muito pobres, as pessoas têm acesso à Internet através das *Lanhouses*. Eu sei de líderes comunitários que fazem acordo com os donos de *Lanhouses* para que os computadores possam ser utilizados para votação nas obras do OP. Estas *Lanhouses* têm um papel fundamental dentro das comunidades, pois é ali que está o equipamento necessário (TEIXEIRA, 2011).

Novamente reafirmamos nossa posição de que a Internet por si só não produz mais mobilização, organização e participação política, entendemos que é necessário é que os indivíduos queiram efetivamente se envolver nos processos políticos. Existem estudos de ordem empírica que comprovam que a Internet tem sido uma tecnologia usada muito mais para reforçar as inter-relações já existentes entre os indivíduos, do que para estabelecer novas relações. Assim como também demonstram que criar formas facilitadas de acesso à Internet para cidadãos das cidades através de “ambientes específicos”, como as *Lanhouses*, por exemplo, não resultou em maior

comprometimento comunal e engajamento cívico (MAIA, 2011, pp.71-2). Na verdade, o que se tem verificado através destas pesquisas empíricas sobre os efeitos políticos da Internet é que são os indivíduos mais atuantes em processos de mobilização, associativismo e participação política *off-line* que mais atuam nas arenas deliberativas *online*. Contudo, (...)

(...) em um momento em que as formas tradicionais de engajamento cívico estão entrando em declínio e novas formas de participação e novos desenhos institucionais vêm sendo construídos para incrementar a participação política, ferramentas conceituais tradicionais se mostram precárias para abordar esses fenômenos (*Idem*, 2011, p.72).

Neste sentido e considerando que a estrutura de acesso aos *new media* tende a reproduzir as assimetrias de poder existentes na sociedade (MAIA, 2008b), numa cidade com altos índices de exclusão social e pobreza como Recife, o papel das *Lanhouses* mostrou ser de fundamental importância para garantir o êxito não só da acessibilidade à Internet, mas da mobilização social e do engajamento político dos segmentos mais jovens destas comunidades carentes. Por outro lado, os líderes comunitários foram vitais para ativar este processo mobilizador e para articular junto aos proprietários das *Lanhouses* a abertura destes espaços para a participação popular no OPR, que por sua vez, acabaram vendo nesta articulação uma possibilidade de incrementarem ainda mais seus negócios, já que o indivíduo não iria acessar a Internet somente para votar no OPR, mas também para acessar outros *sites* e *links* de interesse próprio.

(...) estamos com a ideia de colocar nas *Lanhouses* de bairros (*Vote Aqui na sua Obra*) para poder chamar as pessoas para votar na sua obra. No ano passado nós verificamos que alguns donos de *Lanhouses*, por conta própria, colocaram *banners* convocando as pessoas para votarem no OP. Mas, nesse caso, ficou claro que havia um interesse por trás disso, que é o de ganhar algum dinheiro com esse processo digital. Assim, para ter acesso ao *site*, cadastrar-se e votar, demanda um tempo de pelo menos 15 minutos, o que pode significar um pequeno custo. Logo, foi feita toda uma mobilização por parte destes donos de *Lanhouses*, mas uma mobilização com um interesse por trás (REIS, 2010).

Para além das dificuldades de acesso aos recursos tecnológicos (computadores e conexões de banda larga), outro obstáculo diz respeito à *expertise* necessária para acessar a Internet. Quanto a isso, o poder público municipal não tem nenhum programa de capacitação digital específico para os cidadãos que queiram participar do OPR. Ainda que existam várias outras iniciativas difusas de capacitação digital, espalhadas por diversas secretarias, como a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e a Secretaria Municipal de Educação, bem como outros programas de inclusão digital em

andamento na cidade do Recife, nenhuma ação especificamente voltada para capacitar os indivíduos para que possam acessar a Internet e, através do *site* do OPR, obter informações sobre o processo e sobre as obras e ações em jogo, bem como computar o voto e acompanhar a implementação das decisões tomadas em anos anteriores. Verificamos a existência de uma parceria entre a PCR e o Sistema S (Sesi, Senai, Sesc, Senac, Senat, Sebrae) para oferecer cursos de aperfeiçoamento técnico na área das NTICs a pessoas oriundas de comunidades carentes da cidade. Contudo, não são cursos que visam qualificar os cidadãos especificamente para participar das etapas digitais do OP, mas cursos de informática de forma mais geral. O que não deixa de ser um passo importante no rumo da inclusão digital. Mas, na verdade, verificamos que quem tem buscado minimizar este problema da baixa qualificação digital e das dificuldades de acesso aos recursos tecnológicos com vistas à participação na etapa digital do OPR, através da Internet, são as próprias lideranças comunitárias (LABANCA, 2010).

Nós tentamos marcar outra reunião para pedir àqueles que tenham computador em casa que chamem as pessoas para pegar dados e documentos para que então, naquele momento, agente possa cadastrar as pessoas e com isso votar nas nossas ações. De modo que agente possa garantir que vamos estar entre as dez mais votadas. Mas, sabemos que vamos levar desvantagem em relação àquelas pessoas que estão mais informatizadas. Nossa percepção é de que ficamos em desvantagem. Por exemplo, tivemos uma obra que ficou em segundo lugar, depois da etapa digital acabou caindo para sexto lugar. Já a obra que estava lá atrás subiu só com a votação da Internet. *Além disso, há pessoas que estão muito bem informatizadas e que possuem computadores que acabam gerando muita coisa que leva muito além do que nós imaginamos. Por isso que digo que a Internet não é democrática* (NASCIMENTO, 2011, grifo meu).

Outras formas de garantir o acesso das comunidades mais pobres aos recursos digitais necessários para participar do processo de *e-voting* através da Internet estão sendo levadas a cabo pelas lideranças comunitárias, como o estabelecimento de parcerias com escolas ou postos de saúde municipais que possibilitam aos cidadãos acessarem a Internet a partir de equipamentos públicos e assim computar seus votos. Isso é extremamente importante para que se garanta o sucesso do processo de mobilização em torno da disputa pela colocação das demandas nas listas de prioridades oriundas das plenárias.

Como o OP hoje tem dois momentos, nós vamos para a plenária, e para garantir a obra nós precisamos acessar a Internet e ir para as urnas. (...) Existem as plenárias, as urnas nos locais estratégicos e também existe o acesso à Internet. Na nossa comunidade, a nossa maneira de mobilizar para a Internet é através de uma escola municipal que nós temos dentro da comunidade. As pessoas usam o computador da escola. Há uma parceira entre a comunidade e a escola. Nós utilizamos esta parceria



da nossa associação de moradores com a escola para garantir o acesso das pessoas. Foi a comunidade que correu atrás desta parceria, pois a prefeitura não garante o acesso (LUZ, 2011).

Enfim, podemos dizer que iniciativas democraticamente relevantes como o OPR, demandam níveis consideráveis de ação social, todavia, esta demonstrou estar muito focada na participação política agregativa. Verificamos também o uso clientelístico por parte das lideranças ao cadastrarem os cidadãos de modo a votar por eles durante o processo de *e-voting*, aliada à intensa e permanente mobilização e capacitação técnica e política dos indivíduos para que possam então participar efetiva e conscientemente dos processos deliberativos e decisórios, sejam eles presenciais ou digitais. Estas ações se misturam para garantir o sucesso na busca dos objetivos de cada comunidade sem que o poder público incida sobre elas como mostrado nos depoimentos acima.

De toda forma, podemos dizer que o resultado final que se busca alcançar através da introdução destas etapas digitais no OPR é o de ampliação das possibilidades de agregação numérica de novos atores políticos, especialmente os jovens, a classe média e os cidadãos que não têm disponibilidade para participar das plenárias presenciais ocorridas sempre no período noturno. O maior problema, entretanto, não é o de como habilitar a participação, mas como qualifica-la de modo a fazer com que os cidadãos possam realmente se sentir motivados para tal agindo conscientemente em busca de soluções negociadas para seus problemas coletivos participando de arenas que nem sempre são deliberativas.

#### 5.6.5. FATORES DESMOTIVADORES DA PARTICIPAÇÃO NO OPR

Ao longo de nossa análise a respeito do papel desempenhado pelas etapas digitais no OPR, especialmente a Internet, muitas vezes nos deparamos com depoimentos de líderes comunitários que afirmavam que a introdução destas etapas digitais no ciclo do OP acabou por desmotivar a participação política dos cidadãos, desmobilizando-os e fazendo-os tornarem-se mais céticos quanto à efetividade de sua participação já que o resultado do processo de deliberação pública presencial, ocorrido nas plenárias, acabava, muitas vezes, sendo invertido por meio da votação eletrônica. Contudo, ao verificarmos os dados quantitativos a respeito da participação e da inclusão política no OPR, após a introdução das etapas digitais de votação, percebemos o contrário, ou seja, houve significativo e incontestável aumento da participação política

ao longo de todas as etapas do processo de orçamentação participativa após 2007 (vide Tabela 7 e Gráficos 26, 27 e 28).

A maioria absoluta dos depoimentos colhidos junto aos líderes comunitários a respeito do que poderia gerar tal desmotivação para a participação dos cidadãos no processo de deliberação do OPR faz referência à possibilidade de inversão das prioridades através da votação eletrônica nas urnas e, sobretudo, na Internet. Para estas lideranças, a possibilidade de inversão da lista de prioridades joga por terra todo o trabalho de mobilização e de busca de engajamento cívico dos cidadãos ao longo das plenárias, quando ocorrem efetivamente os debates e discussões em torno das obras e ações cadastradas e em disputa, resultando, ao final, uma lista de dez prioridades eleitas por aqueles que participaram desta etapa inicial do OPR. Como podemos verificar em mais este depoimento a seguir.

(...) sobre a Internet, não sou de acordo, porque a gente luta, leva o povo para votação e quando a gente tá com a rua quase contemplada, aí tem a Internet. As pessoas vão e joga o nome na Internet (*sic*) e a gente fica com uma rua que tinha uma prioridade que estava entre as primeiras, indo para quase as últimas. Então, não sou de acordo, pois a Internet inverte a ordem das prioridades. A gente convoca o povo, para mobilizar e ir para aquela plenária com determinada ação. Quando chega lá, lutamos para conseguir eleger a prioridade. Quando a nossa prioridade está bem posicionada, vem o problema da Internet (SILVA, 2011b).

Todavia, verificamos que há uma generalizada falta de compreensão das regras do jogo por parte até mesmo dos próprios líderes responsáveis pela mobilização de suas respectivas comunidades, pois todas as dez obras e ações mais votadas nas plenárias, independentemente de virem a sofrer alguma inversão na ordem original, através do processo de *e-voting*, acabarão por serem incluídas, em algum momento, na Lei Orçamentária enviada pelo Executivo ao Legislativo. Aliás, esta inversão da lista de prioridades também pode ocorrer em outro momento do OPR já que, após definida a lista final das prioridades, o Conselho de Delegados do OP pode alterar a ordem desta lista caso entenda que critérios técnicos, jurídicos e/ou burocráticos inviabilizam a imediata inclusão de algumas das obras e ações na Lei Orçamentária do ano seguinte. Portanto, podemos dizer que falta um trabalho de conscientização por parte dos responsáveis pela operacionalização do OPR, no sentido de mostrar às pessoas que participam do processo que (...)

(...) o que fortalece e garante o OP, não interessando que obra está em primeiro, segundo ou terceiro, é colocar a prioridade entre as dez mais votadas. Se ela ficar entre as dez, significa que aquela ação vai ser feita. Então, as obras do OP são como

uma gestação, se você tá grávida, o menino tem de sair, de qualquer maneira, seja através de cesárea ou parto normal ou o que for. A mesma coisa as obras do OP, elas saem. Demora, mas saem. O importante então não é a classificação, mas que a obra fique entre as dez mais votadas. A nossa creche, por exemplo, foi eleita em quinto lugar. As urnas eletrônicas e a Internet não incluem novas prioridades. A votação é em torno daquelas dez mais votadas nas plenárias. Depois, nos fóruns do OP, os conselheiros, a partir de uma questão técnica ainda vão definir qual obra vai ser realizada primeiro que outra (VEIGA, 2011).

O responsável pela Gerência do Sistema de Informações do OPR, contradiz a afirmação supracitada ao garantir que já na primeira reunião preparatória para o OPR, com dez pessoas ou mais, promove-se a orientação sobre o funcionamento do OPR como um todo, explicando-se o que os cidadãos devem fazer desde as plenárias regionais até as urnas e Internet. Assim, segundo ele, tudo é previamente esclarecido, inclusive orientações de caráter técnico sobre como se dá a votação através da Internet e da urna eletrônica. Logo, não se trata de um processo de orientação somente para a participação nas plenárias, mas sobre todo o processo, inclusive nas etapas digitais. Nesta reunião prévia, discute-se toda a metodologia do OPR, além de incentivar as pessoas ali presentes a se mobilizarem. O que realmente acaba acontecendo, já que muitas vezes o debate ocorre antes mesmo da realização das plenárias, de modo a definir previamente as duas prioridades que cada comunidade levará para o processo de deliberação pública ampliado nas plenárias regionais e que, posteriormente, muito provavelmente, serão submetidas à votação eletrônica (REIS, 2010).

Como líder comunitário, nós chamamos os moradores e colocamos para eles que nós sabemos que são de uma a dez prioridades as que serão as mais bem votadas. (...) Por isso, chamo a comunidade e coloco somente duas obras. Eu não venho tentar colocar quatro obras. Pois a gente sabe que, por exemplo, a gente tem dez prioridades da comunidade, mas a gente não coloca as dez, a gente coloca apenas uma ou duas prioridades da comunidade e tenta fechar parceria com outra comunidade. Como a gente pode votar em duas ações, eu pego, vamos dizer (*sic*), 200 votos de uma comunidade e faço uma parceria com outra comunidade que tem uma ação e tento juntar com ela para que elas tenham uma pontuação boa. Se uma tiver 200 e a outra 200, as duas conseguirão 400 votos, colocando assim as duas prioridades entre as dez mais votadas. A gente discute com a comunidade, primeiro definindo qual a prioridade que se deve votar naquele ano e, depois, na Plenária, nós levamos o pessoal todinho (*sic*) para votar (NASCIMENTO, 2011).

Além disso, o desenho institucional do OPR prevê que, entre janeiro e março, ocorra a discussão prévia, entre funcionários da Coordenadoria do OPR e cidadãos, em torno da metodologia do processo daquele ano. Assim, somente após um debate prévio em torno da metodologia é que as pessoas vão para o processo de deliberação nas plenárias buscando única e exclusivamente discutir suas demandas com vistas à

construção de uma lista de prioridades, o que exige capacidade de reflexão, respeito mútuo, argumentação e articulação e mobilização política por parte das lideranças.

Portanto, como podemos verificar, a tese de que as etapas digitais podem levar à desmotivação à participação e ao engajamento dos cidadãos por permitir que ocorra a inversão das prioridades não se comprova, seja pelos dados quantitativos da participação após 2007, seja pelo fato de que não podem ser adicionadas ou suprimidas demandas à lista das prioridades oriunda das plenárias, seja porque todas as dez prioridades eleitas serão, mais cedo ou mais tarde, incluídas na Lei Orçamentária Municipal enviada ao Legislativo.

Para alguns atores governamentais, a possibilidade de ocorrer a inversão da lista de prioridades através do processo de *e-voting*, na verdade, acaba por ser muito mais uma possibilidade de empoderamento conferido à sociedade, do que um fator desmotivador da participação, já que a decisão política neste caso resulta de um processo de debate e discussão face a face ocorrido nas plenárias, o qual produz uma lista de demandas prioritárias submetidas posteriormente à votação eletrônica através de urnas e Internet.

O grande fator desmotivador que identificamos ao longo de nossas análises está, assim como verificado também no OPD-BH, relacionado à baixa efetividade do OPR, isto é, a incapacidade do poder público municipal promover de forma ágil e rápida a implementação das obras e ações definidas ao longo do ciclo do OPR. Além disso, é recorrente o fato de que muitas demandas são reapresentadas pelas comunidades para discussão nas plenárias, isto é, se uma determinada demanda não é bem votada em um ano, ficando numa posição muito ruim dentro da lista das prioridades, ela acaba sendo reapresentada novamente no ano seguinte na expectativa de que possa ser mais bem votada e, assim, melhore sua posição dentro da lista, o que acaba por gerar desgaste na confiança dos cidadãos quanto à efetividade do processo deliberativo. Logo, há uma conjunção de fatores que acaba produzindo a desmotivação para a participação ao longo do processo.

O OP é muito importante para a cidade porque o povo decide as suas prioridades através do voto, mas o orçamento, pelo menos aqui em Recife (...), existem falhas no OP que acaba (*sic*) prejudicando o processo. Por exemplo, elege-se e passa-se sete anos para realizar uma obra. Não é fácil, você leva o povo e passa oito anos para se fazer uma obra. (...) o grande problema é que eles se elegem e passam cinco ou seis anos para fazer, e com isso queima a gente junto às comunidades. O PT tem isso. Eu sou militante do PT, mas não sou pau mandado. (...) Então, muitas vezes, dizem que sou da oposição, porque eu critico e aponto as falhas do OP. Volto a dizer, o OP é

um instrumento muito importante para a cidade, mas tem que se eleger num ano e no outro ano parar e fazer as obras (CORREIA, 2011).

A Internet, de certa forma, contribui para ampliar a participação no OP de Recife. O problema do OP é que cada comunidade, agora, tem de levar mais pessoas. Quando ocorrem as plenárias, nós temos que encher um ônibus e quem levar mais gente e conseguir fazer mais voto é que vai conseguir a obra. A gente tem que juntar muita gente. Onde eu moro, por exemplo, conseguimos duas obras pelo OP. O problema do OP é que a obra é eleita, mas demora demais para se fazer. Há três anos atrás conseguimos a aprovação da ampliação da avenida Mônaco e até hoje a obra não foi feita. Este ano conseguimos a ampliação da escola Beato Eugênio Mazenório, lá de Sítio Grande, em Imbiribeira e também não foi feita. O povo participa, mas a participação diminuiu muito, já foi melhor. Hoje, pela vagarosidade das obras, o povo está descreditando e deixando de participar (SILVA, 2011c).

Agora, existem falhas no OP. Às vezes, muitas obras necessárias, tão maiores para serem feitas, acabam ficando de fora. As obras apresentadas pelas comunidades acabam ganhando. Mas, o problema maior é a morosidade da prefeitura em alavancar estas obras. Tem obras que foram eleitas há quatro, cinco anos e que sequer começaram a ser feitas. E isso tem muito a ver com as lideranças (TEIXEIRA, 2011).

Os depoimentos acima demonstram a insatisfação e a descrença dos líderes comunitários em relação à efetividade das decisões tomadas no âmbito do OPR. Para eles, o atraso na realização das obras e ações leva à desconfiança dos cidadãos quanto à capacidade de o OPR realmente ser uma ferramenta de democratização do processo de gestão dos recursos públicos e, sobretudo, de solução de problemas de ordem coletiva que afligem as inúmeras comunidades pobres e carentes da cidade. Existem obras e ações definidas há quatro, cinco ou até seis anos que não saíram do papel, uma mostra cabal da ‘incompetência’ administrativa do estado e do ‘descompromisso’ político dos agentes públicos em cumprirem os compromissos firmados com a sociedade através do OPR.

Mas, boa parte dessa descrença e insatisfação que acaba por gerar desmotivação para a participação política no OPR tem origem na incapacidade do próprio governo municipal, através dos agentes públicos responsáveis pela operacionalização do OPR, esclarecer aos cidadãos como se dá a implementação de uma obra ou ação no âmbito da gestão pública, mostrando-lhes as exigências de enquadramento à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Lei de Licitações, além dos inúmeros problemas e entraves de ordem técnica, orçamentária e ambiental que também precisam ser levados em conta. O que algumas lideranças demonstram compreender, mas inexplicavelmente não conseguem repassar aos cidadãos sobre os quais exercem influência política.

A realização das obras necessita de um tempo burocrático e ainda assim nunca se viu tantas obras sendo realizadas na cidade do Recife e, principalmente, nas comunidades. É um tempo burocrático que passa pela elaboração e apresentação dos projetos às comunidades, pela captação dos recursos e daí a executar. Então, isso é um tempo burocrático. Eu não acredito que o OP está perdendo a confiabilidade. Se fosse assim, porque o OP bateu o recorde de participação neste ano? Não é que perdeu a credibilidade mesmo que o prefeito diga que se vai votar e no outro ano vai fazer e isso não aconteça (SANTANA, 2011).

Este tem sido o calcanhar de Aquiles dos processos de orçamentação participativa que analisamos neste trabalho de pesquisa, independentemente de se tratar de processos presenciais, semidigitais ou totalmente digitais. Ainda que os números sobre a participação no OPR desmintam esta tese, até quando poderemos estender estes processos de deliberação participativa a mais e mais segmentos da sociedade se os mesmos não se mostram capazes de dar uma resposta concreta, efetiva e rápida aos inúmeros e diferentes problemas que afligem a sociedade? Esta talvez seja uma pergunta que os próprios agentes políticos detentores de mandatos eletivos tenham de responder, sob pena de verem um instrumento de democratização da gestão pública como o OP sucumbir à desconfiança generalizada por parte da sociedade civil.

De modo diferente, Ronconi (2010) acredita que ao se promover uma democracia verdadeira e radicalmente participativa colocando a deliberação no centro do processo, fomentando o ativismo político e o engajamento cívico da sociedade no sentido dela tomar para si o papel de protagonista na formulação e implementação das decisões políticas, já se está garantindo a efetividade de que estamos falando. Mas, para isso, é necessário envolver os diferentes segmentos sociais e também os cidadãos no processo de construção das decisões políticas, de modo que eles poderão contribuir com informações importantes para prover a tomada de tais decisões. Esta participação pode fazer com que aqueles cidadãos atingidos por estas decisões políticas mostrem-se mais interessados em vê-las efetivamente implementadas, ou seja, ao radicalizar-se a democracia participativa pode-se estar contribuindo para a efetividade das decisões políticas, além de também estar se abrindo mais espaços de participação, deliberação e cogestão. Todavia, entendemos que não é somente incorporando os *stakeholders* ao processo de deliberação pública que esta efetividade aqui cobrada estará sendo posta em prática, é necessário também que o poder público demonstre ser capaz de implementar as decisões tomadas nestas arenas de deliberação participativa respeitando-se prazos minimamente aceitáveis de espera por parte daqueles que apresentaram as demandas e esperam vê-las, o quanto antes, resolvidas.

## 6. CONCLUSÕES

Mais do que corroborar ou refutar nossa hipótese, achamos que nossa tarefa maior neste trabalho de pesquisa foi o de complexificar ainda mais o debate em torno do papel desempenhado pelas NTICs, especialmente a Internet, em processos de participação política e deliberação pública. A perspectiva aberta por um conjunto enorme de novas ferramentas de comunicação e interação, bem como de novos canais de informação digital tem feito emergir um grande número de questões em torno das transformações sofridas pelo processo político democrático a partir da incorporação de todas estas novidades tecnológicas aos institutos participativos até então exclusivamente presenciais.

É preciso agora pensar a democracia dentro de um contexto completamente diferente daquele no qual nasceu a esfera pública, considerando que vivemos em uma sociedade em que as ações humanas, sejam elas políticas, econômicas, sociais, culturais e até mesmo afetivas, se desenrolam numa realidade virtualizada por uma infinidade de redes sociais embaralhadas num universo de conexões e interconexões levadas a cabo por máquinas capazes de armazenar praticamente todo conhecimento humano e de processar e transportar informações numa velocidade igual à da luz. Um mundo novo repleto de ressignificados que repercutem de forma imprevisível e descontrolada por todos os campos da vida humana.

Quando iniciamos a presente Tese usamos uma pequena citação de Manuel Castells – “*A Internet é o tecido de nossas vidas*” – como forma de mostrar que esta é a base material e imaterial de toda a produção humana a partir de agora. Tudo passa pela Internet e ela já perpassa transversalmente por quase todas as coisas que somos capazes de pensar ou de fazer. Não há como imaginarmos novas formas de relações humanas sem que levemos em consideração a presença desta poderosa ferramenta de comunicação, interação e informação. Quanto mais as tecnologias da comunicação e da informação avançam e se popularizam, mais nossa realidade se transforma fazendo com que os fenômenos sociais passem a incorporar estas novas tecnologias que se tornaram parte constituinte dos processos de mediação para com o mundo real, potencializando sobremaneira nossas possibilidades de ação.

Se antes o conceito de cidadania estava preso à ideia de arenas políticas físicas e presenciais, hoje a voz dos indivíduos flui para além das fronteiras destes espaços

físicos por meio de fluxos digitais e as informações se propagam pelas redes transformando os antes atores passivos em potenciais protagonistas que, cada vez mais, cobram seu quinhão nos processos de deliberação pública e de decisão política. Vivemos agora num tempo em que a cidadania se expressa por meio das *networks*, bem como outras possibilidades interativas virtuais como *blogs* e páginas de relacionamento na Internet, com repercussões ainda de todo desconhecidas sobre as estruturas institucionais e tradicionais de poder quebrando a ideia de centro-periferia e impondo uma nova lógica agora comunitarista.

As múltiplas formas sociais e políticas que experimentamos até então serão transformadas por novos padrões tecnológicos e, também, institucionais, com reflexos substanciais no modo de ver a nós mesmos, assim como nas possibilidades de penetrarmos na esfera pública. A Internet permite juntar as pessoas independentemente das distâncias que as separam com vistas a promover-se a deliberação pública. Através dela, será possível constituírem-se arenas de debate e discussão que coloquem em pauta questões de ordem política antes restrita às arenas institucionais formais e físicas. Acreditamos que ela possa, de alguma forma, provocar a participação dos indivíduos, seja por meio de processos de consulta (*e-consultation*), de deliberação (*e-deliberation*) e/ou de votação (*e-voting*).

Enfim, estamos aqui defendendo a ‘possibilidade’ de que estas NTICs, especialmente a Internet, possam fazer com que os cidadãos participem cada vez mais de fóruns de caráter político, superando as barreiras de tempo e espaço e compartilhando de modo crescente suas posições, ideias e opiniões. Não vemos estas NTICs como elemento determinante para a mudança nos padrões sociais e políticos, mas nossa esperança é de que elas conduzam as pessoas a se juntarem em arenas deliberativas, onde possam vocalizar livremente suas ideias, discutindo e debatendo, argumentando e contra-argumentando, com vistas à construção de possíveis consensos, obtendo ao final resultados efetivos que lhes mostrem o quanto a participação política é importante para suas vidas.

Não compartilhamos da utopia de que a Internet com suas múltiplas possibilidades de comunicação, informação e interação *online* poderá vir a substituir completamente as arenas de deliberação pública face a face, até porque temos plena consciência de que há uma fronteira ainda muito difícil de ser rompida entre a esfera política institucional formal e tradicional, marcada por arenas deliberativas presenciais



restritivas e essencialmente representativas, e a *network public sphere*. Da mesma forma, não advogamos a substituição de uma pela outra, pois a prática política através da Internet só será válida se as pessoas saírem do mundo virtual e forem participar também das arenas políticas presenciais encontrando seus concidadãos e, então, olho no olho, possam experimentar a deliberação pública na sua plenitude, debatendo democraticamente e tomando decisões compartilhadamente, rompendo com a individualidade física, muito característica do mundo virtual.

Na verdade, o que nos chama a atenção é o fato de que estas NTICs, com destaque para a Internet, emergem justamente num momento em que se fala de uma crise da democracia, quando a participação política se mostra cada vez menor e os cidadãos demonstram estarem desinteressados pelo mundo político, seja pela incapacidade dos representantes políticos darem respostas efetivas para os problemas que afligem o conjunto da sociedade, seja mesmo pela falta de uma cultura política democrática e participativa. E aqui vale dizer que a participação é uma ação política muito exigente e que cobra um mínimo de condições, como conhecimentos básicos sobre a estrutura e as particularidades do mundo da política, acesso às informações necessárias para se compreender o jogo político e também para se construir as preferências, oferta de arenas deliberativas, diferentes formas e possibilidades para a participação, mecanismos e ferramentas de comunicação política etc.

Achamos que o sistema político atual, fora algumas louváveis exceções, não tem se mostrado competente, nem tampouco disposto, a ofertar estas condições para que os cidadãos possam se sentir propensos a participar. No Brasil, especificamente, até foram criados mecanismos institucionais e normativos voltados para a participação política popular (conselhos, OPs, referendos, plebiscitos), todavia, o que se percebe é uma apatia generalizada predominante em diferentes segmentos da sociedade que não veem efetividade na participação, entendendo que se trata de uma ação política que gera muito pouca interferência sobre as arenas de deliberação e decisão política. Esta ausência de percepção da efetividade das ações políticas participativas nos parece estar no cerne de todo este contexto de déficit democrático. Mas, ao Estado também cabe imputar uma boa parcela de culpa por esta situação, pois sua oferta de arenas qualificadas de deliberação pública ainda é muito baixa e tampouco há interesse por parte dos agentes públicos em promoverem a democratização dos processos de decisão política.

É neste contexto que procuramos analisar e aferir o impacto das NTICs, especialmente a Internet, sobre as instituições participativas, verificando se elas se tornam mais inclusivas, bem como se ocorre a ampliação e a potencialização da deliberação pública, da decisão política e dos mecanismos de controle social. De modo otimista poderíamos até dizer que o advento destas NTICs geraram novas possibilidades inclusivas e participativas dadas suas características tecnoestruturais, mas achamos que é necessário pesar esta afirmação evitando-se uma postura um tanto quanto utópica principalmente quanto às promessas, até agora não cumpridas, da Internet, mesmo porque ela ainda não promoveu significativas transformações nas diferentes formas de ação política.

A Internet é uma ferramenta tecnológica que oferece uma série de possibilidades e utilidades para se fomentar a comunicação e a participação política, rompendo obstáculos temporais e espaciais, ampliando sobremaneira o volume de informação política, gerando menor custo à participação, promovendo maior transparência em relação à coisa pública, estabelecendo fluxos informativos livres de controle, permitindo a *web-interação* entre os indivíduos e entre estes e os agentes públicos, oportunizando a vocalização de demandas, ideias e posições por parte de segmentos minoritários ou marginalizados, ou seja, ela é indubitavelmente uma potencializadora da participação política, mas, por outro lado, também é geradora de efeitos limitadores, como as barreiras impostas pelo *digital divide*, seja em termos de acesso aos meios e recursos tecnológicos necessários, seja em termos da *expertise* que ela exige dos indivíduos, além do baixíssimo índice de uso de seus recursos com fins politicamente deliberativos, da dificuldade do sistema político se adaptar às suas ferramentas tecnológicas comunicativas, informativas e interativas, do seu uso como instrumento de difusão de discursos e práticas antidemocráticas, entre outros.

Enfim, achamos que todo potencial democratizante da Internet profetizado por muitos, mas criticado por outros tantos, não está no determinismo tecnológico, mas na capacidade da sociedade extrair dela todas as suas vantagens de modo a gerar os efeitos esperados sobre as relações sociais. Efeitos que ainda não foram capazes de serem plenamente reconhecidos e identificados. Para nós, não será a Internet que transformará a cultura e o sistema político que aí está, mas será a ação da sociedade que poderá fazer da Internet um instrumento importante para se ampliar a capacidade inclusiva e participativa dos indivíduos em arenas de deliberação e decisão política.

Dado que espaços de participação política e deliberação pública têm sido criados a partir da ação e da vontade do Estado, como orçamentos participativos e conselhos gestores de políticas públicas, mostrando serem efeitos concretos da vontade do poder público em promover a interação entre Estado e sociedade, buscando maior legitimidade para suas decisões, é exatamente no interior de um destes espaços – os orçamentos participativos – que se tem verificado a tentativa de se introduzirem as NTICs como uma forma de ampliar as oportunidades democráticas. O que nos chamou a atenção e nos conduziu à escolha de nosso objeto de pesquisa, bem como a estabelecermos uma problemática em torno dele, qual seja: as NTICs, especialmente a Internet, tornam as instituições participativas mais inclusivas, ampliando e potencializando a deliberação pública, a decisão política e os mecanismos de controle social?

Nossa hipótese era de que sim, pois acreditávamos inicialmente que o uso destas NTICs, fundamentalmente a Internet, em processos de participação e deliberação pública, poderia não só ampliar a capacidade inclusiva destas arenas, agregando a elas segmentos sociais apáticos, como os jovens e a classe média, além de também qualificar estes processos abrindo novas arenas discursivas, permitindo aos indivíduos se informarem mais a respeito de questões de ordem pública, bem como trocarem mutuamente argumentos a fim de construir e reconstruir suas preferências e opiniões.

Todavia, ao olharmos para estas instituições participativas, especificamente o OPD-BH e o OPR, acabamos por concluir que a inclusão política promovida pela introdução das NTICs (Internet) esteve muito restrita a uma forma agregativa de participação, um pouco que distante de uma forma de inclusão verdadeiramente deliberativa. No caso do OPD-BH, ampliou-se a participação política da sociedade nestes institutos participativos, ainda que esta inclusão quando comparada com o colégio eleitoral total da cidade não tenha sido significativamente alta e nem tampouco tenha atingido todos aqueles segmentos desejados, principalmente a classe média. Os resultados mostraram que os maiores volumes de inclusão política estiveram concentrados exatamente nas regiões de classes sociais mais baixas (classe média baixa e classes baixas) e entre os jovens (16-19 e 20-29 anos) e adultos mais jovens (30-39 anos). Já quanto ao OPR, concluímos que houve significativa ampliação da inclusão política, mas também dos segmentos mais pobres da sociedade, ao contrário do objetivo institucionalmente proposto. O incremento participativo promovido pela introdução de

uma etapa de votação digital no OPR foi de 73,54%, todavia, parte substancial desta participação restringiu-se à etapa de *e-voting* tão somente.

Por entendermos que o desenho institucional é fator determinante para os resultados finais dos processos de decisão política nas duas arenas enfocadas, buscamos verificar até que ponto a introdução de NTICs ao longo de suas etapas promoveu ou não a qualificação da deliberação e da participação, para tanto apostamos na validade da teoria democrática deliberativa como base de nossa análise dos resultados empíricos. Teoria esta que demonstrou possuir os requisitos que achávamos necessários para estabelecer uma série de variáveis para a avaliação, tanto do processo deliberativo, como também da participação política em si. Por ser uma teoria repleta de distintas formas de abordagem da deliberação pública, nossa tarefa se tornou ainda mais árdua, principalmente pelo fato de que estávamos diante de institutos participativos com desenhos institucionais bem diferentes.

O OPD-BH é um instituto participativo eminentemente digital, ou seja, não possui qualquer arena participativa presencial. Foi criado com o objetivo de ampliar a participação política e incluir segmentos considerados apáticos e desinteressados do processo de orçamentação participativa, além de também buscar ampliar os investimentos nesta modalidade de cogestão dos recursos públicos e de estabelecer novas ferramentas digitais de monitoramento do gasto público por meio da Internet. Através dele, somente cidadãos com domicílio eleitoral em BH e aptos eleitoralmente falando podem participar dos processos de *e-voting*. As propostas, ainda que possam ter se originado de processos anteriores de consulta pública via diferentes arenas participativas, características de um sistema deliberativo, são apresentadas exclusivamente pelo poder público à sociedade para posterior deliberação e votação *online*. Portanto, não há participação direta da sociedade na escolha das demandas que serão discutidas e votadas. Seu desenho institucional sofreu algumas modificações ao longo de suas três edições (2006-2008-2011), sendo inicialmente focado em demandas regionalizadas, depois centrou-se em demandas macroestruturantes para grandes problemas viários da cidade e, em sua última edição, acabou por girar em torno de demandas microrregionais. Para além da possibilidade de participação no processo de votação eletrônica, sobretudo, via Internet, ele ofertou um cardápio de arenas deliberativas, como *chats*, *mails*, *quizz* e *posts*, nas quais uma parte dos cidadãos participantes teve a oportunidade de interagir seja com outros cidadãos, seja com

agentes do poder público manifestando suas preferências e opiniões ou simplesmente usando estas arenas para o proferimento de críticas ou demandas tão somente.

Já o OPR não pode ser considerado um instituto participativo eminentemente digital, mas uma arena deliberativa presencial no qual se introduziu uma etapa digital de *e-voting* ao longo do processo. Seu objetivo institucional é a criação de uma esfera pública não estatal de modo a promover a cogestão da cidade, a partir do controle social, da universalização da participação política, da inclusão da juventude e classe média nestes processos de orçamentação participativa, de autorregulamentação do OP e de transparência administrativa. Seu desenho estabelece dois tipos de participação, quais sejam: a participação deliberativa plena em plenárias presenciais regionais ou temáticas onde se discute e definem as listas de prioridades e, a participação meramente agregativa num processo de *e-voting* através de urnas eletrônicas e Internet na qual se permite a alteração da ordem das prioridades eleitas nas plenárias, mas não a introdução ou exclusão de prioridades. Trata-se de um instituto que visa definir a aplicação de parte dos recursos públicos em demandas micro regionalizadas. Suas arenas de deliberação *online* são muito restritivas e incipientes, restringindo-se aos *mails* e ao *Twitcam*, além de uma ferramenta digital de informação (*Newsletter*).

Analisando-se os desenhos institucionais destas duas arenas, verificamos que o OPD-BH se mostra mais qualificado sob o ponto de vista da oferta de arenas de *web-interação* e de ferramentas digitais de controle social através da Internet. Já o OPR mostrou ser um instituto participativo com maior potencial de mobilização social e participação política, principalmente porque possui um desenho híbrido mesclando arenas de deliberação pública *off-line* e possibilidades de *e-voting*. Diante desses resultados obtidos a partir da análise dos desenhos institucionais dos dois experimentos em tela, passamos à análise de dados quantitativos e qualitativos coletados através de pesquisa de campo, sempre buscando aferir se estas instituições participativas se tornam ou não mais inclusivas e se há ampliação e potencialização da deliberação pública, dos mecanismos de decisão política e de controle social.

Após verificarmos que as regras e a arquitetura participativa dos dois orçamentos participativos são relevantes, por exemplo, para assegurar maiores ou menores condições de engajamento, participação e inclusão democrática da sociedade civil em processos de deliberação pública e de decisão política, foi necessário recorrer à análise de outro conjunto de dados para que pudessemos então chegar a conclusões que

nos permitissem reafirmar ou refutar nossa hipótese. Nesse sentido, partimos do princípio de que as arenas de deliberação pública *online* presentes nestes dois institutos em maior ou menor grau e intensidade só seriam qualificadas se identificássemos nelas a existência de reciprocidade e de trocas argumentativas. Sendo assim, verificamos que no OPD-BH, em uma de suas arenas de *e-deliberation* (*posts* ou *quick reply*) os índices de reciprocidade foram relativamente satisfatórios ficando em torno de 34% a 36%, ainda que a participação nestas arenas tenha sido muito pequena (0,98% em 2008 e 4,8% em 2001).<sup>126</sup> Por outro lado, o OPR sequer apresentou arenas de deliberação *online*, já que o *Twitcam*, na verdade, foi uma ferramenta de deliberação proposta não no âmbito do OP, mas pelo poder público municipal de forma mais geral, e os *mails* não podem ser considerados arenas de deliberação pública, pois se restringem a ferramentas de comunicação *online* unidirecional.

Também foi possível verificar que a Internet realmente ajudou a ampliar a participação nos processos decisórios, mas não qualificou significativamente a deliberação pública. No caso do OPD-BH verificamos arenas de deliberação *online* marcadas pelo respeito mútuo, pela apresentação de justificativas e pela orientação para o bem comum, mas no caso do OPR sequer identificamos a presença de tais arenas. Pelo contrário, quando analisamos o conteúdo das entrevistas realizadas junto a diversos líderes comunitários de cinco bairros do Recife, verificamos uma posição até certo ponto dúbia e contraditória, ou seja, se podemos concluir que a percepção do papel desempenhado pela Internet é positiva sob o ponto de vista da promoção da mobilização social, já sob o ponto de vista da alteração na ordem das prioridades nas listas oriundas das plenárias regionais e temáticas, a percepção é quase sempre negativa, com as lideranças considerando antidemocrática esta possibilidade de uso da Internet para a inversão das prioridades.

Considerando o repertório de ações políticas capazes de potencializar a participação e a deliberação pública, definimos que a mobilização seria uma variável importante para nossa análise, na medida em que ela não só fomenta a inclusão de diferentes segmentos sociais ao processo político democrático, mas interfere e gera impactos sobre os resultados finais. A sociedade sempre buscará novas formas de ação política para tornar realmente efetiva sua participação. Daí a mobilização com vistas a

---

<sup>126</sup> Percentual de participação calculado levando-se em conta o número de *posts* em relação ao número total de votos registrados.

organizar o fazer político de modo articulado, seja através da abordagem pessoal, corpo a corpo, seja através das NTICs, especialmente a Internet.

Num primeiro momento, tivemos alguma dificuldade para estabelecermos a melhor forma para mensurar a mobilização e o quanto ela poderia impactar na participação e deliberação. Assim, definimos que procuraríamos identificar nas arenas de deliberação *online* os argumentos que enfatizam a mobilização política e contrapondo estes dados com os resultados finais do processo de votação. No caso do OPD-BH, verificamos que a mobilização nas arenas de *e-deliberation* foi decisiva para a definição final dos resultados. Já no caso do OPR, mesmo não havendo verdadeiras arenas de deliberação *online*, verificamos que a mobilização para a etapa de *e-voting* também foi decisiva para os resultados finais, principalmente porque no caso daquele instituto participativo pode ocorrer a inversão da ordem das prioridades oriunda das etapas de deliberação presencial. Na verdade, concluímos que a mobilização é uma variável importante para a participação e esta acaba por qualificar a deliberação, ou seja, mobiliza-se para participar e se participa deliberando e/ou votando.

Em ambos os institutos participativos estudados verificamos que é baixa a efetividade das decisões resultantes de seus processos de *e-deliberation* e *e-voting*, e isso tem provocado certo descrédito e desconfiança em torno destes institutos, o que pode ser comprovado a partir da queda significativa da participação no OPD-BH entre 2008 e 2011, por exemplo. Nesse sentido, concluímos que o poder público é o grande responsável por este fenômeno, na medida em que se mostra incapaz de promover a implementação das decisões dentro de prazos minimamente razoáveis e aceitáveis, e também porque não tem sido capaz de estabelecer um canal de comunicação permanente, franco e aberto com a sociedade civil de modo a informar sobre os obstáculos orçamentários, jurídicos, ambientais e/ou técnicos que muitas vezes se interpõem às decisões tomadas nestes institutos.

Por fim, concluímos que a Internet realmente ajuda a ampliar a participação nos processos deliberativos e decisórios, mas não tem se mostrado capaz de qualificar significativamente a deliberação pública que entendemos ainda depender fundamentalmente de arenas deliberativas presenciais. Isto não quer dizer que desacreditamos da capacidade das NTICs virem a produzir efeitos sociais importantes para o processo político-democrático, mas não será por conta de um determinismo tecnológico pura e simplesmente, mas pela capacidade dos indivíduos e da própria

sociedade civil organizada tomar para si estas ferramentas explorando todo seu potencial transformador.

A Internet, principalmente, é um espaço repleto de oportunidades que somente se realizarão caso os cidadãos sejam capazes de extrair dela todas suas potencialidades democratizantes. Este nosso trabalho de pesquisa apenas pinçou alguns efeitos políticos produzidos por estas *new media* sobre dois institutos participativos, mostrando que o uso da Internet pode vir a garantir maior incremento participativo e deliberativo, mas não sem uma cultura e um sistema político democrático por trás de tudo. É necessário que a sociedade lance mão de todos os novos recursos tecnológicos comunicativos e informativos com vistas à promoção da cidadania e não simplesmente esperar que a Internet, por exemplo, crie, por si só, uma nova *cibercidadania*. Portanto, achamos que não se deve perguntar o que a Internet pode fazer pela democracia, mas o que os cidadãos podem fazer para qualificar a democracia através da Internet.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEGRETTI, Giovanni. *Avançar na Participação: Desafios da Qualificação dos Processos Participativos*. Painel apresentado no Seminário Internacional Orçamento Participativo. Belo Horizonte, Brasil. Dezembro/2008.

ANASTASIA, Fátima. A responsabilização da administração pública por controle parlamentar. In: *A responsabilização da administração pública na América Latina*, Venezuela, CLAD, 2000.

ANASTASIA, Fátima.; AZEVEDO, Sérgio de. *Governança, 'Accountability' e Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais*. In: Paper apresentado no XVIII Congresso da IPSA, Quebec, 2000.

ACKERMAN, Bruce; FISHKIN, James S. *Deliberation day*. New Haven and London. Yale University Press, 2002.

ARNSTEIN, Sherry. A ladder of citizen participation. *Journal of the Royal Town Planning Institute*, 1971.

AVRITZER, L. (Coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

\_\_\_\_\_. Teoria crítica e teoria democrática: do diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública. *Novos Estudos Cebrap*, n. 57, 1999.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 50, 2000.

\_\_\_\_\_. O orçamento participativo: as experiências de Porto alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, vol. 14, n. 1, junho 2008.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sergio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, n. 4, 2004.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2008.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. *The Expansion of participatory budgeting in Brazil - An analysis of the current cases based upon design and socio-economic indicators*. Belo Horizonte, Research Report for World Bank, 2008.

AZEVEDO, Sérgio de. *Orçamento Participativo e Gestão Popular: reflexões preliminares sobre a experiência de Betim*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1994.

AZEVEDO ALVES, André; MOREIRA, José Manuel. *Cidadania Digital e Democratização Electrónica*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. “Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: Potencialidades e desafios”. *Orçamento Participativo: Construindo a Democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BÄCHTIGER, André; SPÖRNDLI, Markus; STEENBERGEN, Marco R.; STEINER, Jürg. The deliberative dimensions of legislatures. In: *Acta Politica*, n. 40, 2005.

BÄCHTIGER, André; SHIKANO, Susumu; PEDRINI, Seraina; RYSER, Mirjam. Measuring Deliberation 2.0: Standards, Discourse Types, and Sequenzialization. *Paper presented at the ECPR General Conference*, Potsdam, 2009.

BARBER, Benjamin. *Strong Democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

BENHABIB, S. “Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy”, *Political Science Quarterly*, v. 113, n. 4, 1999.

\_\_\_\_\_. (org.). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denílson L. e MELO, Rúrion Soares. *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora singular, 2007.

BIMBER, B. "The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism", *Polity*, v. XXXI, n.1, Palgrave Macmillan Journals, 1998.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Elsevier, Ed. Campus. Rio de Janeiro, 2000.

BOHMAN, James. *Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT, 1996. 303p.

\_\_\_\_\_. Expanding dialogue: The Internet, the public sphere and prospects for transnational democracy. *The Sociological Review*, 52 (s1), 2004.

BOSCHI, Renato. *A arte do associativismo*. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor Ltda, 1988.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, v.1, 2001.

\_\_\_\_\_. *A Galáxia da Internet – Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2003.

\_\_\_\_\_. *O Poder da Identidade*. (A Era da informação: economia, sociedade e cultura). Vol. II. 5ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CAVALCANTI, Helenilda; LYRA, Maria R. B.; AVELINO, Emilia. *Mosaico urbano do Recife: inclusão/exclusão socioambiental*. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 2008.

CEDEPLAR. *Formação histórica: três momentos da história de Belo Horizonte*. Disponível em <[www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/pbh/arquivos/Mod1.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/pbh/arquivos/Mod1.pdf)>. Acesso em mai 2012.

CHADWICK, Andrew. "Bringing e-democracy back in: Why it matters for future research on e-governance", *Social Science Computer Review*, v.21, n.4, 2003.

CHAMBERS, S. A culture of publicity. In CHAMBERS, S.; COSTAIN, A. *Deliberation democracy and the media*. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

\_\_\_\_\_. Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, v. 6, 2003.

CHANDLER JR, Alfred D.; CORTADA, James W. *A nation transformed by information*. Oxford University Press, 2000.

COHEN, Joshua. The Economic Basis of Deliberative Democracy. Cambridge, *Social Philosophy and Policy*, v. 6, 1989.

\_\_\_\_\_. Democracy and Its Critics. *Journal of Politics*, n.53, 1991.

\_\_\_\_\_. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (org.). *Deliberative democracy*. London: MIT Press, 1997.

\_\_\_\_\_. *Philosophy, Politics, Democracy: Selected Essays*. Harvard University Press, 2009.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Civil society and social theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.

COHEN, Joshua; FUNG, Archon. Radical Democracy. *Swiss Political Science Review*, vol. 10, nº 4, winter 2004.

COSTA, S. Movimentos sociais, democratização e construção de esferas públicas locais. *RBCS*, v. 12, n.35, 1997.

CUNHA, Eleonora S. M. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007.

\_\_\_\_\_. M. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)*. Tese de Doutorado, apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Meanings of Citizenship in Latin America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies/Revue Canadienne des Études Latino-Américaines et Caraïbes*, v. 31, 2006.

DAHL, Robert. *A preface to economic democracy*. Berkeley, University of California Press, 1985.

DAHLBERG, Lincoln. The habermasian public sphere: taking difference seriously. *Theory and Society*, v. 34, n. 2, 2005.

\_\_\_\_\_. Computer-mediated communication and the public sphere: a critical analysis. *Journal of Computer Mediated Communication*, v.7, n. 1, 2001.

DAHLGREN, Peter. “The public sphere and the net: structure, space and communication”, *Mediated politics: communication in the future of democracy*, Eds. W.L. Bennett and R.M. Entman, Cambridge University Press, 2005.

DEWAN, S., RIGGINS, F. The Digital Divide: Current and Future Research Directions. *Journal of the Association for Information Systems*, vol. 6, Iss. 12, article 13, 2005.

DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o Signo da Vontade Popular – O Orçamento Participativo e o Dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.

DIAS, Nelson. *Orçamento Participativo e participação em redes*. Paper apresentado no Seminário Internacional Orçamento Participativo. Belo Horizonte, 2008.

DIMAGGIO, Paul. HARGITTAI, Eszter. “From the ‘Digital Divide’ to ‘Digital Inequality’: Studying Internet Use as Penetration Increases”, *Working Papers Series*, n.15. Disponível em <<http://www.princeton.edu>>. Acesso em out. 2001.

DIMANTAS, HERNANI. Sociedade em redes: diferentes platôs. *Bibliotecadiplô*, 2008. Disponível em <<http://diplo.org.br/2008-06,a2422>>, acesso jun. 2010.

DRYZEK, J. S. “Insurgent democracy: civil society and state”, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics and Contestations*, Oxford University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. *Discursive Democracy: politics, politics and political science*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

DRYZEK, John S.; NIEMEYER, Simon. Reconciling pluralism and consensus as political ideals. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 3, 2006.

ETAPAS. *Gestão participativa no Recife: do PREZEIS ao Orçamento Participativo*. Etapas capacitação-comunicação-pesquisa, Federação Ibura Jordão, Recife, 2003.

FARIA, Cláudia Feres. RIBEIRO, Uriella Coelho. *Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas?* Finep, 2010.

FARIA, Cláudia Feres. O que há de radical na Teoria Democrática contemporânea: Análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 73, 2010.

\_\_\_\_\_. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na Teoria Deliberativa. *Revista Lua Nova* (no prelo), 2012.

FARIAS, Francisco P. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, 2000.

FERREIRA, Dimas E. S. *O orçamento participativo como mecanismo de accountability: as experiências de Porto Alegre, Belo Horizonte, Goiânia, São Paulo e Recife*. Dissertação de Mestrado, apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUCMinas. Belo Horizonte, 2004.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo*. Porto Alegre, Tomo Editorial, 1997.

FILGUEIRAS, Ary. Ampliação dos serviços em Lanhouses de Recife traz os benefícios da inclusão digital para a comunidade pernambucana. Disponível em <<http://businesspress.com.br/assessoria-de-imprensa>>. Acesso em dez. 2011.

FISHKIN, James S. *Democracy and Deliberation: new directions for democratic reform*. New Haven and London: Yale University Press, 1991.

FOUNTAIN, Jane. E. *Building the Virtual State. Information technology and Institutional Change*, Washington D.C: Brookings Institution Press, 2001.

FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, C. (org.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press, 1992.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2ª ed., vol. 1, 1987.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, n. 66 (Supplement), 2006.

GERHARDS, Jürgen. Discursive versus liberal public sphere. An empirical implementation divergence with Jürgen Habermas. *British Journal of Sociology and Social Psychology*, 1997.

GERHARDS, Jürgen; SCHÄFER, Mike S. Is the internet a better public sphere? Comparing old and new media in the US and Germany. *New media & Society* XX(X), 2009.

GIDDENS, Anthony. As consequências da modernidade. Câmara Brasileira do Livro; tradução de Raul Fiker, São Paulo: Editora UNESP, 2004.

GOMES, Wilson. “A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política”, *Revista Fronteiras*, v.II (3), 2005.

\_\_\_\_\_. Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*, Sulina, 2011.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e Democracia: problemas e perspectivas*, São Paulo: Paulus, 2008.

GRAHAM, Todd; WITSCHGE, Tamara. In search of online deliberation: Towards a new method for examining the quality of online discussions. *Communications*, v. 28, n. 2, 2003.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Deliberative Democracy Beyond Process. In: *Journal of Political Philosophy*, Vol. 10, N. 2, 2002.

\_\_\_\_\_. *Why deliberative democracy?* Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, Jürgen. *Legitimation crisis*. Boston, Beacon Press, 1975.

\_\_\_\_\_. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon, v. 1/2, 1989.

\_\_\_\_\_. Reconciliation through the public use of reason: remarks on John Rawls's Political Liberalism. *The Journal of Philosophy*, v. 92, n. 3, 1995.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia: entre a facticidade e a validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade*. 2. ed. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. "Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics". *Acta Politica*, 40, 2005.

\_\_\_\_\_. Political Communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory*, v. 16, 2006.

HELD, David. *Introduction to Critical Theory – Horkheimer to Habermas*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1984.

\_\_\_\_\_. *Modelos de Democracia*. Editora Paidéia. Belo Horizonte, 1987.

HINDMAN, Matthew S. *The Myth of Digital Democracy*, Princeton University Press, 2008.

JANSSEN, Davy; KIES, Raphaël. Online Forums and Deliberative Democracy. *Acta Politica*, n.40, 2005.

KANT, Immanuel. *Critique of Judgment*. Werner S. Pluhar (trad.). Indianápolis: Hackett, 1987.

KIES, Raphaël. *Promises and limits of web-deliberation*. Palgrave Macmillan, 2010.

LASCHER, Edward. Assessing Legislative Deliberation: A Preface to Empirical Analysis. *Legislative Studies Quarterly*, v.21, n.4, Comparative Legislative Research Center, California State University, 1996.

LAVALLE, Adrian Gurza. Na pátria da democracia "pós-participativa". *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 5, n.60, 2012.

LEITE, Julieta. A ubiquidade da informação digital no espaço urbano. *Logos 29 – Tecnologias e Sociabilidades*, ano 16, 2008.



LEMOS, ADA. *Vulnerabilidades do OP-Digital – uma ação pioneira da Prefeitura de Belo Horizonte*. Disponível em <www.adadigital.net>. Acesso em 27 nov. 2008.

LESBAUPIN, Ivo. *Poder Local x Exclusão Social – A Experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis, Editora Vozes, 2001.

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

\_\_\_\_\_. *Ciberdemocracia*, Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

LOSEKANN, Cristiana. A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. Pelotas, *Pensamento Plural*, n.4, 2009.

MACIEL, Cristiano; GARCIA, Ana C. Bicharra. *Concepção de um Modelo para Tomada de decisões entre o Governo e os Cidadãos na Web*. UFF, disponível em <<http://www.addlabs.uff.br>>, 2006.

MACPHERSON, Crawford B. *A Democracia Liberal: Origens e Evolução*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAIA, Rousiley C. M (coord). *Mídia e Deliberação*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

\_\_\_\_\_. Democracia e a Internet como Esfera Pública Virtual: Aproximação às Condições da Deliberação. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e Democracia – Problemas e Perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008

\_\_\_\_\_. Sob a perspectiva da esfera civil: participação política e internet. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MANIN, Bernard. On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*, n. 15. 1987.

\_\_\_\_\_. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. Legitimidade e Deliberação Política. In: WERLE, Denilson Luis.; MELO, Rúrio Soares (org.). *Democracia deliberativa*. São Paulo, Ed. Singular, 2007.

MANSBRIDGE, Jane. Deliberative Democracy or Democratic Deliberation? In: ROSENBERG, S. *Deliberation, participation and democracy: can the people govern?* New York: Palgrave MacMillan, 2009.

MANSBRIDGE, Jane; BOHMAN, James; CHAMBERS, Simone; ESTLUND, David; FOLLESDAL, Andreas; FUNG, Archon; LAFONT, Cristina; MANIN, Bernard; MARTÍ, José Luis. The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy.*, v. 18, n. 1, 2010.

MARGOLIS, Michael; MORENO, Gerson. *The Prospect of Internet Democracy.* Ashgate; Har/Ele Edition, 2009.

MARICATO, Ermínia. Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). *O novo Brasil urbano, impasse, dilemas, perspectiva.* Porto Alegre: Editora Mercado Aberto, 1995.

MARQUES, F. P. J. A. *Participa o política e internet: meios e oportunidades digitais de participa o civil na democracia contemporânea, com um estudo de caso do estado brasileiro.* Tese de Doutorado em Comunica o Social apresentada no Programa de Pós-Gradua o em Comunica o e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

MARSDEN, Peter V. Recent Developments in Network Measurement. In: CARRINGTON, Peter J. *et al. Models and Methods in Social Network Analysis.* New York: Cambridge University Press, 2005.

MARTINS, Dalton. DIMANTAS, Hernani. Caminhos da revolu o digital. *Bibliotecadipl *, 2007. Disponível em <<http://diplo.org.br/imprima2050>>, acesso em jun. 2010.

MATHEUS, Ricardo. *Os cidadãos, as TICs e os governos.* Disponível em <[www.advivo.com.br/materia-artigos/os-cidadaos-as-tics-e-os-governos](http://www.advivo.com.br/materia-artigos/os-cidadaos-as-tics-e-os-governos)>. Acesso em 15 jun. 2012.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio. *Democracia digital e delibera o online: um estudo de caso sobre o VotenaWeb.* Paper apresentado no IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR. Belo Horizonte, 2011.

MENDONÇA, R. F; SANTOS, D. B. A cooperação na deliberação pública: um estudo de caso sobre o referendo acerca da proibição da comercialização de armas de fogo no Brasil. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 2, 2009.

MENEZES, Ica Santos. *A noção de esfera pública, seu caráter normativo e seu desdobramento na filosofia de Jürgen Habermas*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Filosofia, Universidade Federal da Bahia, 2008.

MIOLA, Edna. Iniciativas institucionais de deliberação online: um estudo do fórum de discussão do portal da Câmara dos Deputados. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MOUFFE, Chantal. For an agonistic model of democracy. In: *The democratic paradox*. Londres, Nova York, 2000.

MUTZ, Diana. C. *Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy*. Cambridge / New York: Cambridge University Press, 2006.

NABUCO, Ana Luiza. MACEDO, Ana Lúcia. FERREIRA, Rodrigo Nunes. A Experiência do OP Digital em Belo Horizonte: O Uso das Novas Tecnologias no Fortalecimento da Democracia Participativa. *Revista iP – Informática Pública*, ano 11, n. 1, 2009.

NABUCO, Ana Luiza. Azevedo, Sérgio (org.). *Democracia Participativa – a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, Editora Leitura, 2009

NORRIS, P. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, 2001.

NOVAES, Regina. As juventudes e a luta por direitos. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 6, n.64, São Paulo, 2012.

OIDP. *Orçamento Participativo Digital – 2007/2008*. Ajuntment de Barcelona/PBH, 2007.

\_\_\_\_\_. *Relatório do PNUD – Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Disponível em <[http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas\\_bh/release\\_renda.pdf](http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_bh/release_renda.pdf)>. Acesso mai 2012.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*, Ed. Paz e Terra, 1992.

PBH. *Plano Regional de Empreendimentos – OP Regional/OP Digital (2007-2008)*. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/4895338/orcamento-participativo-bh>>. Acesso em mai. 2010, (2007).

\_\_\_\_\_. *Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 Anos (1993-2008)*. Belo Horizonte, PBH, 2008.

\_\_\_\_\_. A democratização das tecnologias contribui para a redução das desigualdades sociais – inclusão digital. *Pensar BH – Política Social*, ano VIII, ed. 23. Belo Horizonte, 2009.

\_\_\_\_\_. Participação e Controle de Gestão. *Pensar BH – Política Social*, ano VIII, ed. 24. Belo Horizonte, 2009.

PCR. *Orçamento Participativo do Recife. Obras que ficam para sempre*. PCR, 2007.

\_\_\_\_\_. *Orçamento Participativo 2009 – Nossa cidade é a gente quem faz*. PCR, 2009.

PEREIRA, Marcus Abilio G. *Cyberativismo e Democracia: movimentos sociais e novos repertórios de acção*. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-graduação em Sociologia, Sociologia do Estado, do Direito e da Administração da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), 2008.

PEREIRA, Marcus Abilio G. “Governo Eletrônico e Participação Popular nos Portais da Câmara dos Deputados e do Executivo Federal”, *Projeto de Trabalho para Concurso Público*, DCP-FAFICH-UFMG, 2008.

PONTUAL, Pedro. *O Orçamento Participativo como Instrumento de Combate à Exclusão Social e como Escola de Cidadania: Reflexões a partir da Experiência do Município de Santo André–SP*. In: *Orçamento Participativo – Experiências em administrações municipais e estaduais* (CD-ROM). São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2001.

QUARESMA, Sílvia Jurema. Durkheim e Weber: inspiração para uma nova sociabilidade, neotribalismo. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, v.2, n.1 (disponível em <[www.emtese.ufsc.br](http://www.emtese.ufsc.br)>, acesso em nov. 2010), 2005.

RAWLS, J. *Theory of Justice*. Cambridge, MA: Havard University Press, 1971.

\_\_\_\_\_. *Political liberalism*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1993.

RIBEIRO, Ana Clara Torres.; GRAZIA, Grazia de. *Experiência de Orçamento Participativo no Brasil (período de 1997 a 2000)*. Petrópolis, Editora Vozes, 2003.

RIESMAN, D. Thorstein Veblen. *A critical interpretation*. New York, C. Scribner's, 1953.

RISSE, Thomas. Transnational actors and world politics. In: *Handbook of International Relations*. London, Sage, 2000.

RONCONI, L.F.A. Governança pública: um desafio à democracia. Paper apresentado no Seminário Internacional Movimentos sociais, participação e democracia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

SÆBØ, Øystein; ROSE, Jeremy; MOLKA-DANIELSEN, Judith. E-Participation: Designing and Managing Political Discussion Forums. *Social Science Computer Review*, vol. 28, n. 4, 2009.

SAMPAIO, R. C. *Participação e Deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado em Comunicação Social. Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SANTOS, Boaventura de S. *Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Ed. Afrontamento, 2002.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o Cânone democrático. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto, Ed. Afrontamento, 2003.

SANTOS, Fabiano H. R. *Os sentidos subjetivos da participação digital no Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Vitória-ES para os Delegados*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, 2008.

SHAPIRO, Ian. *The State of Democratic Theory*. Princeton University Press, 2003.

SHIMOMURA, Thelma Yanagisawa; RESENDE, Ciro Antônio da Silva; FERREIRA, Lara Marina. *Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: Desafios para a Construção de um Espaço Democrático*. Paper apresentando no Simpósio Nacional

sobre democracia e desigualdades. Brasília, disponível em <<http://www.simposiodemodmode.unb.br/mesas/posteres/Shimomura>>, acesso em jun. 2012.

SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo do Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

SINGER, Paul Israel. *Globalização e Desemprego: diagnósticos e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998.

SKOCPOL, Theda; SOMERS, Margaret. The uses of comparative history in macrosocial inquiry. *Comparative Studies in Society and History*. Vol. 22, nº. 2. Cambridge University Press, 1980.

STEINER, Jürg; STEENBERGEN, Marco R.; BÄCHTIGER, André, SPÖRNDLI, Markus;. Measuring deliberation: a discourse quality index. *Comparative European Politics*, Houndmills, v. 1, n. 1, 2003.

STEINER, Jürg; BÄCHTIGER, André; SPÖRNDLI, Markus; STEENBERGEN, Marco R. Deliberative politics in action: Analysing Parliamentary Discourse. *Theories of Institutional Design*. Cambridge University Press, 2004

STROMER-GALLEY, Jennifer. Measuring Deliberation's Content: A Coding Scheme. *Journal of Public Deliberation*, v. 3, n. 1, 2007.

SUNSTEIN, Cass. *Republic.com*. Princeton University Press, Princeton 2001.

TAKAHASHI, Paula. Internet rápida começa em oito cidades de MG. *Jornal O Estado de Minas*, 27 ago 2010.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. *Trajetória do planejamento metropolitano no Brasil – A Experiência do Plambel em Belo Horizonte*. São Paulo, FAUUSP, 2010.

WALES, Corinne; COTTERILL, Sarah; SMITH, Graham. Do citizens 'deliberate' in on-line discussion forums? Preliminary findings from an internet experiment. Paper prepared for the *Participatory and Democracy Specialist Group at the Political Studies Association Conference*, Edinburgh, 2010.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo, Ed. Martin Claret, 2002.

WERLE, Denilson Luis.; MELO, Rúrio Soares (org.). *Democracia deliberativa*. São Paulo, Ed. Singular, 2007.

WOJCIESZAK, Magdalena E.; MUTZ, Diana C. Online Groups and Political Discourse: Do Online Discussion Spaces Facilitate Exposure to Political Disagreement? *Journal of Communication*, v. 59, n.1, 2009.

WRIGHT, Scott; STREET, John. Democracy, Deliberation and Design: the case of online discussion forums, *New Media and Society*, v. 9, n. 5, 2007.

#### SITES E BLOGS

<http://bairrosaosalvador.wordpress.com>

<http://blogdanorte.blogspot.com.br>

<http://blogdocanaljordao.blogspot.com>

<http://comforcapampulha.blogspot.com>

<http://feiradasilusoes.blogspot.com>

<http://jordaoaltooficial.blogspot.com>

<http://msbarreiro.blogspot.com>

<http://blog.nitrato.com.br>

<http://opdigital.pbh.gov.br>

<http://portaal.hoogeveen.nl>

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

<http://sosbasiliodagama.blogspot.com.br>

<http://www.addlabs.uff.br>

<http://www.contasabertas.org>

<http://diariodepernambuco.com.br>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.oracle.com/br/solutions>

[http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas\\_bh](http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_bh)

[http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas\\_bh](http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_bh)

<http://www.portaltransparencia.gov.br>

<http://www.princeton.edu>

<http://www.recife.pe.gov.br>

<http://www.recife.pe.gov.br/op>

<http://www.simposiodemode.unb.br>

<http://www.shyscrapercity.com>

<http://www.swissinfo.ch>

<http://www.tecmundo.com.br>

<http://www.tre-mg.gov.br>

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado>

<http://www.virgulaimagem.redezero.org/orcamento-participativo-digital-bh-votacao>

<http://www.youtube.com/watch?v=ui6VXCSfnAE>

[www.adadigital.net](http://www.adadigital.net)

[www.advivo.com.br/materia-artigos](http://www.advivo.com.br/materia-artigos)

[www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas](http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas)

[www.contagem.mg.gov.br/opcidade](http://www.contagem.mg.gov.br/opcidade)

[www.emtese.ufsc.br](http://www.emtese.ufsc.br)

[www.firjan.org.br/IFDM](http://www.firjan.org.br/IFDM)

[www.forums.e-democracy.org](http://www.forums.e-democracy.org)

[www.ipatinga.mg.gov.br](http://www.ipatinga.mg.gov.br)

[www.noticias.terra.com.br](http://www.noticias.terra.com.br)

[www.op-portugal.org](http://www.op-portugal.org)

[www.otempo.com.br](http://www.otempo.com.br)



[www.pbh.gov.br/op](http://www.pbh.gov.br/op)

[www.pbh.gov.br/opdigital](http://www.pbh.gov.br/opdigital)

[www.portalbezerros.com](http://www.portalbezerros.com)

[www.reciferesiste.org](http://www.reciferesiste.org)

[www.synos.com.br](http://www.synos.com.br)

[www.tre.gov.br](http://www.tre.gov.br)

[www.tre-mg.jus.br](http://www.tre-mg.jus.br)

[www.vitoria.es.gov.br](http://www.vitoria.es.gov.br)

## DOCUMENTOS

Anuário Estatístico de Belo Horizonte 2000. SCOMGER, PBH, 2010.

Comparativo Participantes: Regionais e urnas eletrônicas (2008/2009). Gerência de Sistematização da Informação. PCR, 2010.

Demonstrativo das votações dos setores de investimentos nas plenárias/urnas/internet do OP 2008 por ordem de prioridades. Coord. OP e Participação Popular. Gerência de Sistematização da Informação. PCR, 2010.

Estatísticas e Mapas – Síntese de Indicadores. PBH, 2010.

Folder Calendário das plenárias regionais OP-2011. PCR, 2010.

Folder Calendário das plenárias regionais OP-2011. PCR, 2011.

Folder Orçamento Participativo do Recife – Os resultados aparecem. PCR, 2008.

Folder Recife dos contrastes/Recife das mudanças. Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã. PCR, 2002.

Modelo de formulário de Relação de participantes para credenciamento no OP. Secretaria Especial de Gestão e Planejamento. Coord. de Orçamento Participativo e Participação Popular. PCR, 2010.

Modelo de formulário para cadastro de ações por grupo no OP 2010. Secretaria Especial de Gestão e Planejamento. Coord. de Orçamento Participativo e Participação Popular. PCR, 2010.

Obras prioritárias por bairro (2008 e 2009). Coord. OP e Participação Popular. Gerência de Sistematização da Informação. PCR, 2010.

Participação e calendário de Plenárias regionais e temáticas, urnas e internet (2008 e 2009). Coord. OP e Participação Popular. Gerência de Sistematização da Informação. PCR, 2010.

Pontos de Votação do Orçamento Participativo Digital 2011. PBH, 2011.

Relatório de Participação (2001 a 2009). Coord. OP e Participação Popular. PCR, 2010.

Relatório de situação de Micro Região. PCR, 2010.

Relatório de votação internet por regionais e por temáticas (2008 e 2009). Coord. OP e Participação Popular. Gerência de Sistematização da Informação. PCR, 2010.

Relatório Segmentado de Participação OPR (2001 a 2010). Coord. OP e Participação Popular. Gerência de Sistematização da Informação. PCR, 2010.

## ANEXO

### Construção da matriz de análise da qualidade deliberativa

Nossa análise institucional das experiências de orçamentação participativa em tela partiu de alguns pré-requisitos deliberativos, como igualdade, publicidade, reciprocidade, reflexividade, autonomia, ausência de coerção, respeito mútuo, trocas argumentativas, justificação, interação e *accountability*. Aparecendo em maior ou menor grau nos seus processos participativos e arenas deliberativas.

Nosso objetivo é verificar o grau da qualidade deliberativa existente nestas duas experiências de orçamentação participativa digital e semidigital. No caso do OPD-BH, foi preciso construir uma matriz analítica. Primeiramente, sem muito refinamento, mas que serviu para estabelecermos os parâmetros iniciais de análise para, posteriormente, aferir com o máximo de fidedignidade o grau de qualidade da deliberação pública. O Quadro a seguir contém os pré-requisitos da deliberação pública que detectamos nas arenas de debate público *online* e no desenho institucional do OPD-BH.

**Quadro 6: Pré-requisitos da deliberação presentes no OPD-BH**

Pré-requisito	Desenho institucional	Arenas de debate <i>online</i>
Igualdade	•	•
Autonomia	•	•
Ausência de coerção	•	•
Respeito mútuo		•
Reciprocidade		•
Publicidade	•	•
Justificação		•
Troca e confronto argumentativo		•
Reflexividade		•
Interação	•	•
Accountability	•	
Mediação		•

Fonte: Ferreira, 2012.

O requisito da igualdade está previsto normativamente no desenho institucional do OPD-BH na medida em que cada cidadão tem direito a registrar um único voto no processo de escolha das obras em jogo utilizando para isso o número de seu título de eleitor e CPF. Ainda que muitas vezes possa ocorrer de as lideranças utilizarem (com

consentimento de seus donos) dados dos cidadãos para registrar o voto eletrônico, o que caracteriza clientelismo, mas, como dissemos anteriormente se trata de um mecanismo de barganha presente no processo decisório destes institutos.

A equidade também se verifica nos fóruns de deliberação *online*, ou seja, os indivíduos têm oportunidades iguais não só de acessar o *site* do OPD-BH, mas também de participar das suas duas principais arenas deliberativas, isto é, os *posts* e os *chats*. Já a autonomia pode ser entendida como a liberdade que os atores possuem de participar dos fóruns *online*, sejam eles formais (*chats* e *posts*) ou informais (*blogs*), bem como de apresentarem seus argumentos e contra-argumentos sob a forma de razões e justificações e, também de escolher a obra que achar mais importante para seu próprio “bem viver”, para sua comunidade regional ou para o bem comum de forma mais geral sem qualquer processo coercitivo.

Já o respeito mútuo e a reciprocidade, assim como a justificação, a troca e o confronto argumentativo, a reflexividade e a mediação são requisitos somente verificados nas arenas deliberativas *online* do OPD-BH. Não há nenhuma referência normativa e institucional que indique a exigência destes requisitos ao longo do processo de deliberação. O respeito mútuo e a reciprocidade, especificamente, se confundem e são considerados elementos fundamentais para se garantir a qualidade da deliberação pública. Habermas (1997) deixa claro a importância do respeito mútuo como um dos pressupostos deliberativos, assim como Gerhards (1997), Risse (2000) e Steiner *et al.* (2004) que também lançam mão do respeito mútuo e da reciprocidade como preditores de qualidade da deliberação em suas pesquisas empíricas, contudo, são requisitos restritos aos fóruns de deliberação *online* e sem qualquer previsão normativa institucional.

Por fim, a publicidade e a *accountability*, que são requisitos normativos previstos no desenho institucional e presentes nos fóruns *online*, e a mediação, que para muitos autores é um requisito, mas só verificada numa arena *online* específica, qual seja, os *chats*, onde é feita por agentes públicos treinados para tal. Para Marques (2011), a presença de um moderador a filtrar manifestações impróprias é importante para garantir que estes espaços sejam relevantes para a prestação de contas e para a difusão de informações, assim como para o posicionamento de diferentes pontos de vista em uma arena pública. Segundo o autor, os temas devem ser pré-definidos levando-se em conta questões que chamem a atenção dos cidadãos num dado momento. Para tanto, são

convidados especialistas no assunto em pauta ou alguém que esteja diretamente envolvido com a questão, como agentes públicos ou políticos, por exemplo.

Nos fóruns de deliberação digital (*chats* e *posts*), os cidadãos puderam contestar os discursos dominantes, ainda que nem sempre baseados na razoabilidade. Por conta disto, foi preciso estabelecer um “filtro” pelo gestor público, excluindo e impedindo manifestações onde a dignidade das pessoas era colocada em xeque e onde discursos agressivos e sem qualquer razoabilidade eram postados (CAMPOS SALES, 2010).

Portanto, é a partir destes pré-requisitos que elaboramos nossa primeira matriz da qualidade da deliberação pública *online* no OPD-BH (Quadro 7).

**Quadro 7: Primeira matriz do Índice de Qualidade da Deliberação *online* no OPD-BH**

Variáveis ou Indicadores	Graus ou níveis dos indicadores
<b>PARTICIPAÇÃO</b>	Não apresenta demanda, crítica e/ou argumento
	Apresenta uma demanda, crítica e/ou argumento
<b>JUSTIFICAÇÃO</b>	Não apresenta justificção para os argumentos
	A justificção não se apoia em bases minimamente racionais
	A justificção se apoia em bases racionais (qualificada)
	A justificção além de ser racional é sofisticada
	O indivíduo declara explicitamente o seu interesse
<b>Conteúdo das Justificações</b> <sup>127</sup>	O indivíduo declara neutralidade
	Declara interesse c/ base no bem comum, mas utilitarista <sup>128</sup>
	Declara interesse c/ base no bem comum e respeita diferença
<b>Referência ao bem comum</b>	O indivíduo não faz referências a um interesse coletivo
	O indivíduo defende um interesse coletivo
<b>RESPEITO MÚTUO</b>	Não demonstra respeito (busca só barganha e/ou negociação)
	Há respeito, caracterizando deliberação
<b>Em relação às demandas</b>	Ignora os argumentos apresentados
	Apenas cita os argumentos apresentados
	Reconhece a importância dos argumentos apresentados
	Reconhece e valoriza os argumentos apresentados
<b>Em relação aos grupos de interesses</b>	Não demonstra respeito buscando desqualificar os outros
	Demonstra uma posição de neutralidade
	Demonstra explicitamente respeito aos outros
<b>PROPOSIÇÃO</b>	O indivíduo mostra-se fixo em suas posições
	O indivíduo apresenta alternativas
	O indivíduo tenta alguma mediação de interesses

**Fonte:** Elaboração própria

<sup>127</sup> Vale ressaltar que as obras demandadas são obras estruturantes que devem atingir uma coletividade, desta forma, em princípio, haveria explícita defesa de interesses, em função não só do interesse coletivo, mas muitas vezes do interesse pessoal.

<sup>128</sup> O conceito de utilitarista aqui utilizado está ligado à ideia de que o indivíduo deseja para si apenas a satisfação de seu próprio interesse de forma pragmática, como a solução imediata para um problema que o aflige no seu dia a dia, como defendiam Bentham e J. Mill, o indivíduo deseja a felicidade do outro somente como meio para alcançar sua própria felicidade (FGV, 1987).

## Matriz de análise refinada

Para que pudéssemos analisar quantitativamente a qualidade da deliberação pública através do conteúdo dos comentários postados no *site* do OPD-BH de 2008 e 2011, optamos por usar o Programa de análise qualitativa de dados *Atlas.TI*. Entretanto, percebemos que a primeira proposta de matriz da qualidade da deliberação *online* precisaria ser refinada para garantir o mínimo de subjetividade às análises e o máximo de confiabilidade aos resultados obtidos.

Neste sentido, é preciso justificar teoricamente nossa opção por refinarmos a primeira matriz de análise da qualidade da deliberação. Neste sentido, buscamos nos calcar em Steiner *et al.* (2004) que realizou um grande esforço para converter os princípios deliberativos apontados por Habermas em operadores analíticos, como participação; justificação; referências ao bem comum; e respeito aos argumentos alheios. Mas, alguns destes operadores nos pareceram simplesmente inviáveis para serem submetidos a uma análise objetiva de modo a produzir-se um resultado factível. Sendo assim, no tocante à justificação dos argumentos, a definição do que seria uma justificativa minimamente racional ou uma justificação qualificada ou sofisticada nos pareceu algo muito subjetivo e relativo, levando a nos abster destes preditores. O mesmo aconteceu quanto ao conteúdo das justificações, ou seja, como definir que um argumento é ou não neutro? Daí, mais uma vez, optamos por não utilizar esta variável em nossa matriz de análise. Outra variável que nos pareceu complicada foi o respeito mútuo em relação às demandas. Defender uma demanda poderia ser confundido facilmente com incapacidade de o indivíduo estar disposto a buscar a barganha ou a negociação, portanto, foi mais uma variável que abandonamos. Por fim, a atitude propositiva nos pareceu uma variável de difícil mensuração fazendo com que também desistíssemos de sua utilização.

Recorremos então ao trabalho de pesquisa empírica realizado por Ricardo Fabrino Mendonça e Marcus Abílio Pereira sobre o *VotenaWeb*. Nossa escolha se deveu ao fato de que se trata de um trabalho de pesquisa focado numa experiência de deliberação pública *online*, assim como o OPD-BH, especialmente no que se refere às arenas de interação virtual, muito parecidas com as arenas *online* do OPD, especialmente os *posts*. Além disso, trata-se de um trabalho de revisão teórica em torno das propostas de aferição do grau de qualidade da deliberação até então existentes.

Mendonça e Pereira (2011) partem do questionamento sobre o que as NTICs podem fazer pela democracia. Segundo eles, elas podem “aproximar cidadãos e representantes políticos; contribuir para o fortalecimento de uma cultura cívica; gerar novas modalidades de participação; fomentar o debate público e adensar os estoques de informação acessíveis às pessoas ordinárias” (2011, p.2).

A introdução das NTICs nos processos políticos, especialmente na deliberação pública, abriu um grande leque de análises de cunho teórico a respeito de seu impacto sobre a democracia. Tais análises eram ora otimistas demais, ora pessimistas ao extremo. Entretanto, nos últimos anos estas análises têm se dado muito mais em torno de estudos empíricos do que sobre questões de ordem teórico-normativa, e uma das conclusões mais recorrentes destes estudos refere-se ao potencial deliberativo e interativo da Internet como forma de promover a renovação da esfera pública.

O trabalho de pesquisa supra citado centrou a análise sobre um corpo empírico constituído por mais de uma centena de comentários em torno de três projetos de lei que geraram grande polêmica no *site* do *VotenaWeb*. Os autores coletaram o material empírico em janeiro de 2011, utilizando como unidade de análise os *posts* que foram submetidos a um processo de categorização feito por dois codificadores, que na verdade eram os próprios pesquisadores responsáveis elaboração da matriz analítica. Por meio deste trabalho de categorização foram estabelecidos os seguintes preditores:

Inclusividade – é uma categoria fundamental para aferir a qualidade da deliberação pública, pois é ela que garante o caráter “público” do debate, condição *sine qua non* para se produzir decisões realmente legítimas (HABERMAS, 1997; BOHMAN, 1996; CHAMBERS, 2003; GUTMANN&THOMPSON, 2004). Neste sentido, os argumentos apresentados não devem e não podem ser submetidos a qualquer tipo de mecanismo de coerção, portanto, quanto maior o número de indivíduos incluídos ao processo deliberativo e quanto maior o número de razões levadas em consideração, maior será o grau de inclusividade.

Segundo Wales *et al.* (2003), os deliberacionistas consideram que a inclusividade é composta pela presença dos indivíduos nas arenas deliberativas e pelo direito a voz nos debates. Para medir essa categoria, eles propõem mapear os aspectos sociais e econômicos dos participantes, além dos posicionamentos ao longo do debate. Já Mendonça e Pereira (2011) propõem e se restringem ao uso das características de gênero e idade em sua pesquisa. Observando também o grau de distribuição de

indivíduos que votaram e que comentaram, estabelecendo uma relação entre a presença dos indivíduos nos processos de votação e a efetiva participação nos debates através de comentários postados.

Estudos sobre a participação na Internet mostram que a maioria dos indivíduos que acessam e participam de fóruns *online* são do sexo masculino e jovem. Sæbø *et al.* (2009) acham que os fóruns *online* são fortemente marcados por públicos específicos, principalmente quanto ao estrato social dos indivíduos que realmente participam. Além disso, o mapeamento de posições diferentes a respeito do que está em jogo no processo deliberativo também é importante para se medir o grau de inclusividade, ou seja, é preciso identificar, nos *posts*, qual o percentual de indivíduos que se posicionaram a favor, contra, ou que não se posicionaram.

Outro aspecto importante para se aferir a inclusividade é a concentração de *posts* por parte de alguns indivíduos. Neste sentido é preciso verificar se há elevado número de comentários postados por um ou poucos indivíduos, ou se predominam os *one-timers* (indivíduos que postam um único comentário), o que pode indicar um baixo grau de reciprocidade ou de contra-argumentação.

Provimento de razões – para Mendonça e Pereira (2011), o ato de apresentar razões ao longo do debate é o que há de mais elementar na democracia deliberativa. Já para Wales *et al.* (2010, p.11), trata-se de arrazoar de forma argumentativa e contra-argumentativa. De todo modo, este ato legitima as decisões que acabam sendo baseadas num certo grau de “racionalidade intersubjetiva.” O ato de arrazoar não se restringe a apresentar argumentos racionais em público, mas também de lançar mão de recursos emotivos e de defender o auto-interesse (MANSBRIDGE *et al.*, 2010; DAHLBERG, 2005; DRYZEK, 2000), bem como o uso de narrativas e da retórica (DRYZEK, 2000; GUTMANN&THOMPSON, 2000).

Mendonça e Pereira (2011) sugerem identificar “opiniões justificadas” e “opiniões sem justificção” como formas de medir o grau de justificção na deliberação. Além de também buscar identificar os comentários que realmente estão relacionados com as questões em jogo. Assim como Wales *et al.* (2010), eles usam o conceito de *sourcing* para identificar as fontes às quais os indivíduos recorrem para embasar os seus comentários. Os autores buscaram identificar as fontes nos seguintes grupos, quais sejam: (i) experiência pessoal; (ii) contribuição de outros comentadores; (iii) informação oriunda da mídia em geral; (iv) informações oriundas do poder público (leis, projetos,



dados orçamentários oficiais etc). Nesse sentido, a maior parte dos comentários postados no *site* do *VotenaWeb* estavam baseados em experiências e narrativas pessoais, o que não desqualificou os argumentos, já que geralmente eram substantivos, concretos e complexos. Mas, mais do que identificar as fontes nas quais os argumentos se baseiam, também é possível buscar qualificar estes argumentos verificando as bases e fontes argumentativas (se são argumentos pragmáticos ou de cunho moral, por exemplo) entre aqueles que aprovam e aqueles que desaprovam uma determinada proposta em disputa (2010, p.12).

Reciprocidade – a reciprocidade pode ser entendida ou confundida como mutualidade, engajamento ou interação. Contudo, segundo Stromer-Galley (2007), o mais importante para o sucesso da deliberação é o engajamento. Para Bohman (1996), não há deliberação sem que haja engajamento e também não se pode exigir que todos os interesses em jogo estejam voltados unicamente para o bem comum, nem tampouco que todas as perspectivas sejam aceitas no debate (MENDONÇA e SANTOS, 2009).

A reciprocidade ou mutualidade possui diferentes graus e para aferi-los Mendonça e Pereira (2011, p.15) buscaram identificar nos comentários, falas que demonstrassem haver engajamento ou menções a comentários anteriores, bem como a reprodução de conteúdos, ideias e argumentos de outros comentários precedentes. Ou ainda o uso de questionamentos, o chamamento para a reflexão a respeito das questões em jogo e o uso de “conjunções adversativas” (ora-ora, ou-ou, quer-quer, seja-seja). Outra forma de identificar a reciprocidade, também utilizada pelos autores, foi através da observação de “expressões explícitas de alteração de voto” ou expressões que indicavam que a formação da opinião ali expressa se deu a partir de outros comentários (2011, p.16). O que se mostrou quase inexistente nos *posts* analisados. Portanto, engajamento mútuo não significa necessariamente que os indivíduos estão de acordo com as posições uns dos outros, nem que estão no rumo de um “consenso substantivo” (DRYZEK&NYEMEYER, 2006).

Outro operador utilizado para medir o grau de reciprocidade é a análise qualitativa dos argumentos. Mesmo que o alinhamento dos argumentos não demonstre haver verdadeiro engajamento entre os indivíduos que participam dos fóruns *online*, este alinhamento pode indicar que há certo grau de convergência. Até porque não é a reciprocidade direta entre os indivíduos que qualifica a deliberação, mas o conflito discursivo público (DRYZEK, 2000). Portanto, entendemos que o mais importante,

nesse caso, é verificar se os argumentos e contra-argumentos dialogam uns com os outros de modo que haja reforço ou contraditório das posições e opiniões ali expressas.

Respeito mútuo – como já salientava Dryzek (2000), quando se fala em respeito mútuo não se está querendo dizer que os indivíduos devam ser necessariamente cordiais e tecer elogios aos outros participantes do fórum. O mais importante é que haja um permanente diálogo aberto entre os indivíduos, de modo que a réplica e a tréplica sejam vistas como algo normal que faz parte do debate.

Assim como Wales *et al.* (2010), Mendonça e Pereira (2011) propõem aferir as manifestações de desrespeito, seja dos argumentos (na medida em que são simplesmente desconsiderados, por exemplo), seja dos grupos (por meio de ofensas e rotulações pejorativas e desqualificadoras). Algumas manifestações que inicialmente poderiam ser confundidas com desrespeito também foram desconsideradas como tal, como manifestações irônicas, por exemplo, ou o uso de caixa alta em algumas expressões. Segundo os autores, é preciso analisar caso a caso para se verificar o contexto no qual se inserem as manifestações de ironia e as marcações em caixa alta, de modo a se verificar se são ou não formas de desrespeito.

Orientação para o bem comum – a orientação para o bem comum é vista por Habermas (1997) como forma para se ultrapassar a mera agregação de interesses nas arenas deliberativas. Ainda que haja uma tendência a se considerar o peso das manifestações ligadas ao auto-interesse, como defende Mansbridge *et al.* (2010), o bem comum continua sendo um elemento central para a qualificação dos processos deliberativos, principalmente porque representa a possibilidade de se buscar, por meio do debate público, as saídas para problemas de ordem coletiva.

O grande problema está no modo de se medir o grau de orientação para o bem comum presente nos processos de deliberação *online*. Primeiramente porque não existe uma definição prévia do que seja “bem comum.” Bächtiger *et al.* (2009) buscou estabelecer diferentes níveis para o que estamos chamando de “orientação para o bem comum”, quais sejam: (i) argumentos centrados em grupos restritos; (ii) argumentos neutros ou que misturam o bem comum com o auto-interesse; (iii) argumentos orientados para o bem comum. Mas, como distinguir uma manifestação orientada para o bem comum de uma manifestação voltada para o auto-interesse? Trata-se de uma distinção muito relativa e subjetiva, sendo que em muitos casos, o auto-interesse é uma forma de se chegar ao bem comum (MANSBRIDGE *et al.* 2010). Dessa forma, é

preciso também considerar outras manifestações de bem comum, para além do viés utilitarista e/ou rawlsiano proposto por Mendonça e Pereira (2011). Neste sentido, expressões que apelem para a equidade, para justiça e ou para a isonomia também podem estar indicando que o discurso está orientado ou não para o bem comum. Por outro lado, o bem comum pode aparecer como uma manifestação de cunho utilitarista, na medida em que os indivíduos procuram mostrar os benefícios que certo segmento da sociedade ou região da cidade poderá ter (como no caso do OPD).

É possível ainda recorrer ao argumento do bem comum usando-se o discurso do “bem-viver.” Neste caso, a subjetividade do que seria bom para um indivíduo pode se chocar ou convergir na direção da concepção de bem-viver de outros indivíduos e grupos. Esta ideia de bem comum está muito vinculada à ideia de “qualidade de vida”, o que torna todos os conceitos muito subjetivos e relativos. Mas, podem-se identificar argumentos que apontam para uma orientação para o bem comum e também para a autonomia dos indivíduos, na medida em que ali se verifica certa capacidade de elaboração de argumentos de cunho político, livres da interferência de qualquer outro viés de cunho ideológico ou partidário, por exemplo. O que acaba reforçando o princípio da autonomia.

O bem comum pode vir associado à ideia de direitos. O direito à qualidade de vida, a um espaço urbano mais humano, ao bom uso dos recursos públicos para solucionar problemas que afligem as pessoas no seu cotidiano coletivo, como transporte coletivo, segurança pública, moradia, infraestrutura etc. Enfim, analisar qualitativamente as manifestações orientadas para o bem comum torna-se uma tarefa muito difícil, mas não impossível. Primeiramente é necessário que se perceba se os indivíduos estão usando justificativas que considerem os problemas coletivos a priori e não o interesse privado e pessoal em primeiro lugar. O que não quer dizer que o interesse próprio seja um elemento que desqualifique o debate, mas o contexto em que ele se insere é que precisa ser levado em consideração. A concepção de bem comum, conforme afirma Mansbridge *et al.* (2010) é plural e, portanto, não pode se fiar a uma única forma de expressão argumentativa.

A partir das sugestões supracitadas reelaboramos novamente nossa proposta de matriz analítica promovendo refinamentos e ajustes que consideramos necessários para tornar viável e factível a análise do conjunto de comentários postados eletronicamente

durante o processo de orçamentação participativa digital de Belo Horizonte em 2008 e 2011, usando para tal o *software* de análise qualitativa de dados (*Atlas.TI*).

Esta nova matriz de análise da qualidade da deliberação *online* que construímos traz algumas variáveis propostas no trabalho empírico levado a cabo por Steiner *et al.* (2004), como a participação e o respeito mútuo, indicadores que achamos ser importante sua manutenção, pois nos permitirá mensurar com objetividade a qualidade deliberativa. Do trabalho de pesquisa de Mendonça e Pereira (2011) extraímos as variáveis da inclusividade, provimento de razões, reciprocidade e orientação para o bem comum, fazendo os devidos ajustes nas categorias operacionais que achamos necessários. Por fim, criamos uma variável que não é considerada pelos estudos aos quais nos baseamos, mas que entendemos ser de fundamental importância para a qualidade da deliberação pública, principalmente em processos que envolvem arenas decisórias, qual seja: a orientação para a mobilização, entendendo ser esta uma característica essencial para o sucesso da participação política e que tem grande influência sobre os resultados.

Portanto, nossa matriz final de análise da qualidade da deliberação *online* foi resultado de um *mix* de variáveis trabalhadas em dois estudos empíricos sobre a deliberação pública e também de nossa compreensão da importância da participação e da mobilização política para se definirem processos decisórios. Vale ressaltar que um dos estudos que usamos como referência (STEINER *et al.*, 2004) foca nos debates em arenas deliberativas institucionais formais, ou seja, parlamentos. Já o outro estudo (MENDONÇA e PEREIRA, 2011), utilizado por nós como referência, centra-se na deliberação no âmbito de um fórum *online* em torno de três Projetos de Lei que tramitaram no Legislativo Federal, envolvendo questões de cunho moral e questões de cunho utilitário que, num dado momento, estavam postas como parte da pauta do debate político nacional.