



FREDERICO DE CARVALHO FIGUEIREDO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL EM
BELO HORIZONTE - MG: UM ESTUDO
EXPLORATÓRIO**

**LAVRAS - MG
2010**

FREDERICO DE CARVALHO FIGUEIREDO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL EM BELO HORIZONTE –
MG: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para a obtenção do título de Mestre.

Orientador
Dr. Robson Amâncio

LAVRAS - MG

2010

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da
Biblioteca da UFLA**

Figueiredo, Frederico de Carvalho.

Orçamento participativo digital em Belo Horizonte – MG: um estudo exploratório / Frederico de Carvalho Figueiredo. – Lavras : UFLA, 2010.

96 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2010.

Orientador: Robson Amancio.

Bibliografia.

1. Participação digital. 2. Esfera pública. 3. Ciberdemocracia. 4. Internet. 5. e-democracia. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 323.042

FREDERICO DE CARVALHO FIGUEIREDO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL EM BELO HORIZONTE –
MG: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 6 de agosto de 2010.

Dr. César Augusto da Ros UFRRJ

Dr. Luiz Marcelo Antonialli UFLA

Dr. Robson Amâncio
Orientador

LAVRAS - MG

2010

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, pelo apoio durante este período de viagens e estudos.

A minha noiva, pela paciência, além da ajuda nos momentos de dificuldade.

Aos colegas e professores, pela assistência quando foi preciso.

À UFLA, pelo ensino de qualidade.

Ao Programa de Pós-Graduação em Administração, pela oportunidade e por proporcionar momentos de conhecimento.

À Prefeitura de Belo Horizonte, pela disponibilidade em fornecer dados e materiais para a conclusão deste trabalho.

“Do or do not. There is no try.”

- Jedi Master Yoda, Star Wars: The Empire Strikes Back

RESUMO

A Prefeitura de Belo Horizonte, já conhecida em estudos pelo seu orçamento participativo, inovou, no ano de 2006 e implantou uma versão virtual dessa ferramenta, o Orçamento Participativo Digital. A busca por uma maior integração entre a administração pública, mandatária da vontade popular e guardião da *res publica*, e o cidadão, fonte legítima do poder do Estado, é tema amplamente estudado nos dias de hoje. A influência da internet neste contexto não pode ser esquecida, proporcionando informação rápida e facilmente disponível em nível global. As novas tecnologias de informação transformam a relação entre sociedade e representantes. Assim, este trabalho foi realizado com os objetivos de descrever como funciona o Orçamento Participativo Digital, demonstrar suas semelhanças e diferenças da versão presencial e avaliar se realmente foi uma alternativa de participação dos cidadãos da cidade de Belo Horizonte. O estudo aponta para o grande aumento na participação, mas, ao mesmo tempo, aponta falhas no sistema de votação que, para maior credibilidade e funcionalidade do processo, devem ser reparadas.

Palavras-chave: Orçamento Participativo Digital. Participação. Democracia.

ABSTRACT

Belo Horizonte's city government, already known in studies about its Participatory Budgeting, have innovated in the year of 2006, implementing a virtual version of that tool: the Digital Participatory Budgeting. The search for a improvement in the integration between the Public Administration, guardian of the will of the people and keeper of the *res publica*, and the citizens, genuine source of the State's power, is a vastly studied theme nowadays. The influence of internet in this context cannot be forgotten, providing information in a fast and easy way on global level. The new information technologies have changed the relation among society and its representants. Therefore, this paper aims to describe how the Digital Participatory Budgeting works, show the resemblances and differences between the virtual and the regional ones, and to evaluate the validity of this tool as an alternative for citizen participation in Belo Horizonte. The study points to a great increase in participation because of the Digital Participatory Budgeting, but, meanwhile, shows some flaws in the voting system, which must be resolved for the sake of credibility and functionality of the process

Keywords: Digital Participatory Budgeting. Participation. Democracy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 Gráfico de evolução do acesso à internet no Brasil.....	37
Gráfico 2 Número de participantes do Orçamento Participação Regional, por edição.....	61
Figura 1 Acessos ao sítio do OP Digital pelo mundo	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Visitas ao sítio do OP Digital no mundo.....	67
Tabela 2 Visitas ao sítio do OP Digital no Brasil	68
Tabela 3 Cidades com mais acessos ao sítio do OP Digital.....	69
Tabela 4 Votantes, por quantidade de votos por pessoa.....	72
Tabela 5 Bairros com maior concentração de votos	74
Tabela 6 Percentual de domicílios que possuem computador, por bairro	75

LISTA DE ABREVIATURAS

ARPA	Advanced Research Project Agency
COMFORÇA	Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo
IQVA	Índice de Qualidade de Vida Urbana
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OP	Orçamento Participativo
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PPA	Plano Plurianual
TRE-MG	Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais
WWW	World Wide Web

APRESENTAÇÃO

Este trabalho é fruto de um olhar interdisciplinar sobre um fenômeno recente e ainda pouco estudado no meio acadêmico. Nesse sentido, trabalhou-se com teorias oriundas da Ciência Política, do Direito e da Administração Pública para analisar o Orçamento Participativo Digital.

O interesse por esse estudo se baseia na familiaridade com o orçamento público, visto que trabalho neste setor do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG) desde 2006. Além disso, o próprio meio onde atuo, por definição a instituição guardiã da principal atividade democrática no Brasil – o voto –, trouxe diversos questionamentos sobre a participação do povo nos rumos do Estado.

Como servidor público, cidadão e entusiasta da tecnologia digital, a iniciativa pioneira da Prefeitura de Belo Horizonte em criar um orçamento participativo na versão digital despertou meu interesse: em que medida essa nova forma de participação poderia trazer contribuições à democracia?

Esta questão é contextualizada em torno das teorias democráticas contemporâneas e das novas tecnologias da informação. Em uma era na qual cada vez mais estamos conectados uns aos outros por meio de redes virtuais, a internet se torna também um instrumento da política nos processos decisórios.

Originalmente, o objetivo deste trabalho era analisar as versões do Orçamento Participativo Digital de 2006 e de 2008. Porém, devido à dificuldade de viabilização de dados deste último, foi decidido que apenas seria avaliada a primeira, com fim de melhor elucidar o fenômeno.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	TEORIAS DEMOCRÁTICAS	15
2.1	Democracia representativa	15
2.2	Democracia participativa	19
2.3	Democracia deliberativa.....	23
2.4	Democracia e participação no Brasil	31
3	DEMOCRACIA ELETRÔNICA	35
3.1	A evolução da internet e a sua influência na esfera pública	35
3.2	Classificando o uso das novas tecnologias de informação na busca pela participação digital	40
3.3	Utilização das novas tecnologias na busca pela e-democracia no mundo	43
3.3.1	<i>Your voice in Europe</i>	43
3.3.2	E-democracy.org	44
3.3.3	Demetra	45
4	O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	46
4.1	O orçamento público	48
4.2	O orçamento participativo no Brasil.....	52
4.2.1	Orçamento participativo em Belo Horizonte	57
5	O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL	62
6	ENTRE O PRESENCIAL E O VIRTUAL.....	78
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
	REFERÊNCIAS.....	87
	ANEXOS.....	93

1 INTRODUÇÃO

A democracia, na atualidade, voltou a ser tema de grande discussão. Enquanto algumas nações buscam a sua ampliação, outras atacam as instituições democráticas de seus países, bem como minam a participação da sociedade nas decisões.

Este escrito se volta à grata tarefa de conhecer melhor um instrumento de abertura da Administração Pública como gestora da *res publica*. Em um regime democrático, a participação popular nos negócios do Estado deve sempre ser permitida e incentivada, buscando realmente conhecer os interesses dos geridos e criar políticas voltadas para seus interesses.

O objetivo principal do presente trabalho é analisar o Orçamento Participativo Digital, enquanto como eficaz de participação democrática, tomando-se como objeto de estudo o Orçamento Participativo Digital do município de Belo Horizonte, em Minas Gerais.

As questões a serem abordadas ao longo do trabalho são: a) o que é o orçamento participativo digital e no que se diferencia do orçamento participativo tradicional; b) quais são as vantagens e desvantagens do orçamento participativo digital; c) o orçamento participativo digital pode ser considerado um instrumento de ampliação da participação democrática no sentido de facilitar o acesso por meio do uso da internet?

Para responder a essas questões, busca-se, primeiramente, analisar o tema por meio de uma revisão bibliográfica, com o objetivo de expor sucintamente as principais correntes teóricas da democracia contemporânea. Com o fim de contextualizar essa ferramenta de participação, descrevem-se as teorias representativa, participativa e deliberativa, além de demonstrar onde o Brasil se encaixa.

No capítulo seguinte, discutem-se as novas tecnologias de informação e seus efeitos na democracia. A partir da evolução da rede mundial de computadores, a internet, demonstram-se seus efeitos sobre a esfera pública. Ainda, trata-se de uma classificação dos modelos de e-democracia e listam-se algumas atitudes nesse sentido pelo mundo.

No terceiro capítulo, traça-se um breve histórico do orçamento participativo na história da democracia brasileira, até a chegada do modelo digital. Parte-se de uma análise sobre o orçamento público e, por meio de um sucinto histórico do orçamento participativo no Brasil, chega-se até o exemplo de Belo Horizonte.

Trata-se, em seguida, do orçamento participativo em sua versão digital, realizando uma análise dos dados levantados.

Em seguida, faz-se uma comparação entre as informações levantadas nas versões presencial e virtual do orçamento participativo, no que tange ao número de participantes, ao montante disponível e aos procedimentos em cada um deles.

No estudo de caso, pretendeu-se, primeiramente, conhecer mais a fundo o ferramental de participação denominado orçamento participativo digital, buscando suas premissas e seus procedimentos. Posteriormente, analisaram-se comparativamente os dados resultantes das duas modalidades de orçamentos participativos aqui elencadas, a saber, presencial e virtual. Tais dados foram disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, com informações sobre o orçamento participativo regional e digital. Neste trabalho, foi utilizada metodologia qualitativa. Apenas para avaliar a relação entre domicílios com computador e votantes no orçamento participativo digital foi utilizada a correlação, forma de metodologia quantitativa.

Os resultados obtidos apontam para uma ampliação na participação dos cidadãos no orçamento e no planejamento municipal, ainda que realizado com imperfeições, conforme se discute na conclusão da pesquisa.

2 TEORIAS DEMOCRÁTICAS

Nesta parte inicial, busca-se descrever sucintamente as principais teorias democráticas, partindo-se da corrente realista ou representativa, passando pela teoria idealista ou participativa e chegando, por fim, a uma alternativa para essa dicotomia: a democracia deliberativa. Pretendeu-se também relacionar o conceito de participação com cada uma das correntes aqui propostas, considerando suas diferenças e semelhanças. Depois, buscou-se traçar um panorama sobre a democracia brasileira.

Faz-se, ainda, uma correlação entre a necessidade da esfera pública habermasiana na teoria deliberativa, bem como a influência da evolução midiática e suas contribuições ao aspecto dialógico da esfera pública.

2.1 Democracia representativa

As teorias realistas mais recentes da democracia representativa se dividem entre os defensores do elitismo (MICHELS, 1949; MOSCA, 1967) e aqueles que enfatizam o aspecto procedimental devido ao pluralismo de opiniões existentes (BOBBIO, 1997; DAHL, 1989; SARTORI, 1973; SCHUMPETER, 1961).

Mosca dizia que toda sociedade precisava de uma elite no governo e, em seus últimos escritos, combinava essa teoria da elite com um argumento a favor de instituições representativas. Michels, com sua famosa “lei de ferro da oligarquia” [...] parecia mostrar que era necessário fazer uma escolha entre organização (aparentemente indispensável no século XX) e democracia, mas não ambas (PATEMAN, 1992, p. 10).

Bobbio (1997, p. 12) define a democracia (ainda que minimamente, conforme explicita) da seguinte forma: “Por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras e procedimentos para a formação de

decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

É mister, ainda, citar um aparte de relevante importância para o estudo. O mesmo autor, quando divide conosco sua definição, acrescenta que essa pode resultar como pobre e formalística. Porém, é também a mais clara e a que tem melhores bases para distinções entre ideais de construção do Estado.

O modelo democrático realista proporciona uma ruptura com a democracia direta das *polis* gregas. Afirma que, com a crescente complexidade da máquina estatal e a burocratização crescente da Administração, torna-se impossível, para a população comum, que não tem conhecimento especializado, gerir a *res publica* de forma direta. Portanto, há necessidade da eleição de parlamentares e governantes para a constituição de uma democracia representativa.

Schumpeter (1961, p. 305), um dos maiores expoentes da corrente realista, define a doutrina clássica da democracia da seguinte maneira: “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”.

Para Schumpeter (1961), as teorias clássicas da democracia foram produtos do capitalismo primitivo e podem ser designadas pela ideia de utilitarismo de Stuart Mill. De acordo com essa filosofia, o comportamento utilitarista não é o único racional e justificável, mas também o natural.

Essa afirmação foi de suma importância para o tema da democracia, pois constituiu a ponte entre as teorias de Bentham (1988) e Rousseau (2006), fornecendo a base racional para a crença na livre vontade do povo.

Contudo, segundo o autor, não se pode falar de uma vontade coletiva se não existe um bem comum inequivocamente determinado. O entendimento do que seria o bem comum diverge entre grupos e indivíduos.

Segundo Schumpeter (1961), a democracia é definida como um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso, é incapaz de ser um fim em si mesma.

De acordo com o autor, a substituição da democracia direta (governo do povo) pela democracia representativa (governo aprovado pelo povo) fez com que a população jamais pudesse governar realmente, pois o povo como tal não possui personalidade legal. O parlamento é um órgão do Estado, exatamente como o governo ou o tribunal de justiça. Portanto, dizer que o povo delega poderes ou é representado por um parlamento não tem significado legal. Além disso, o processo democrático produz legislação e administração apenas como subprodutos da luta pelos cargos políticos.

Para Schumpeter (1961), a lealdade racional à democracia pressupõe um esquema de valores hiper-rationais (culturais) e certas condições da sociedade. Assim, o que é democrático ou não depende do ponto de vista da sociedade em questão. Por exemplo, não é exato que a democracia proteja sempre mais a liberdade de consciência do que a autocracia.

Assim, o autor defende a democracia não como soberania do povo, mas como um método para a escolha dos líderes. Ainda, demonstra a importância da existência de uma elite política para o fornecimento de pessoal especializado para a gestão pública. Comparando a vida política com a esfera econômica, torna os cidadãos como simples consumidores das opções de liderança apresentadas a eles. Quaisquer outros controles populares, a fim de se preservar o caráter de liderança, devem ser evitados.

Schumpeter (1961) também considera que os indivíduos, de maneira geral, empenham-se muito mais na resolução de questões e assuntos da esfera privada do que da esfera política. Neste campo há uma ausência da vontade eficaz, correspondente da ação responsável e intencional.

De fato, o cidadão privado que medita sobre a situação nacional não encontra campo de ação para sua vontade nem tarefa em que ela possa se desenvolver. Ele é membro de um comitê incapaz de funcionar – o comitê formado por toda a nação – e é por isso mesmo que emprega menos esforço disciplinado para dominar um problema político do que gasta numa partida de bridge.

O cidadão típico, por conseguinte, desce para um nível inferior de rendimento mental logo que entra no campo político. Argumenta e analisa de uma maneira que ele mesmo imediatamente reconheceria como infantil na sua esfera de interesses reais (SCHUMPETER, 1961, p. 318).

Nesse sentido, Schumpeter considera que o pensamento do cidadão comum assume um caráter puramente associativo e afetivo em relação às questões políticas, prejudicando o processo decisório em vez de trazer contribuições. Assim, mesmo que não houvesse grupos políticos tentando influenciá-lo, o cidadão típico tenderia a ceder a preconceitos ou a impulsos irracionais na esfera política.

Por outro lado, diante da apatia política surgem grupos de políticos profissionais que podem modelar e, até mesmo, criar a vontade do povo (vontade manufaturada). Desse modo, a vontade geral seria o resultado e não a causa do processo político.

Por meio do rompimento com os conceitos de ética e de bem comum apresentados na teoria idealista, e buscando a formação de elites, surgiu, portanto, o que Miguel convencionou chamar de democracia domesticada:

O significativo é que essa teoria da democracia, hoje predominante, adotou os pressupostos de uma corrente de pensamento destinada precisamente a combater a democracia: o elitismo. O principal ideal da democracia, a autonomia popular, entendida no sentido preciso da palavra, a produção das próprias regras, foi descartado como quimérico. No lugar da idéia de poder do povo, colocou-se o dogma elitista de que o governo é uma atividade de minorias. A descrença na igualdade que, tradicionalmente, era vista como um quase-

sinônimo da democracia – levou, como corolário natural, ao fim do preceito do rodízio entre governantes e governados (MIGUEL, 2002, p. 505).

2.2 Democracia participativa

A teoria da democracia participativa, também chamada de idealista ou contra-hegemônica, defende a primazia da participação dos cidadãos, não somente na escolha dos representantes, mas também nos demais processos decisórios.

Essa vertente teórica contra-hegemônica surgiu a partir do período pós-guerra com diversos autores, entre eles Lefort, Castoriadis, Lechner, Nun e Bóron, conforme explicitam Santos e Avritzer (2002). Estes dois últimos ainda consideram que Habermas teve um papel importante ao pensar o procedimentalismo como prática social e não como método de constituição dos governos. A corrente contra-hegemônica, portanto, possibilitou a reconexão entre procedimentalismo e participação. Mas, a grande preocupação da teoria participativa, na opinião dos autores citados, relaciona-se ao reconhecimento da democracia como sendo construída social e historicamente, e não apenas como um arranjo da teoria institucional como defendem os autores da vertente hegemônica realista.

De acordo com Pateman (1992), o problema central da corrente realista é sua crítica à suposta teoria clássica da democracia, problematizada por Schumpeter. Pateman afirma que Schumpeter não apenas faz uma falsa representação daquilo que os teóricos clássicos tinham a dizer, como também não distingue a função da participação para cada um deles.

Em relação ao papel da participação, o pensamento de James Mill e J. Bentham pode ser associado ao que Schumpeter considerava como tendo uma

função muito reduzida, apenas protetora dos interesses privados de cada cidadão, sendo o interesse universal uma mera soma dos interesses individuais.

No entanto, Rousseau e Stuart Mill são considerados por Pateman os primeiros autores clássicos que forneceram os postulados básicos para uma teoria da democracia participativa. Nessas teorias, a participação tem papel fundamental para o estabelecimento e a manutenção do Estado democrático, revelando funções bem mais abrangentes, como a educação do cidadão.

É relevante ressaltar que, quando Rousseau se põe a falar da democracia em seu Contrato Social, é claro, pelos itens fundamentais que explicita, que se trata de uma democracia plena, participativa em último grau, como aquela existente nas *polis* grega, em que deva existir: um Estado pequeno, no qual todos possam se juntar para tomar decisões e todos se conheçam; simplicidade de costumes; igualdade nas classes e riquezas e pouco ou nenhum luxo. Dessa forma, coloca tal modalidade de constituição do Estado como utópica, sendo própria a um povo de “deuses”.

A Soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários, e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis. O povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada. Pelo uso que faz da liberdade, nos curtos momentos em que lhe é dado disfrutá-la, bem merece perdê-la (ROUSSEAU, 2006, p. 131).

Não obstante, estudando empiricamente a democracia nos Estados Unidos da América do século XIX, A. Tocqueville também enfatizava a

importância da ação política dos cidadãos e a participação nos negócios públicos para a manutenção do regime democrático (QUIRINO, 2003).

Assim, para que exista uma forma de governo democrática, é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade na qual todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e em que a socialização por meio da participação possa ocorrer em todas as áreas.

Segundo Pateman, o segundo aspecto da teoria da democracia participativa é que as esferas de atuação econômica, como a indústria, poderiam ser vistas como esferas de atuação política por excelência, oferecendo áreas de participação adicionais ao âmbito nacional.

Para que os indivíduos exerçam o máximo de controle sobre suas próprias vidas e sobre o ambiente, as estruturas de autoridades nessas áreas precisam ser organizadas de tal forma que possam participar das tomadas de decisões.

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou 'treinamento social', precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação (PATEMAN, 1992, p. 60).

Nesta corrente de pensamento, a principal função da participação é educativa, no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto na aquisição de práticas e de habilidades em procedimentos democráticos.

A participação poderia, então, promover e desenvolver as próprias qualidades que lhe são necessárias: quanto mais os indivíduos participam, mais se tornam capacitados. As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são

as de que ela tem um efeito integrativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas.

Um grande teórico da democracia participativa do século XX é G. H. D. Cole. Este autor acreditava que, entre as áreas de ação social da sociedade moderna, a indústria tem papel central, pois a maioria dos indivíduos despende grande parte de suas energias no trabalho, e o tal local propicia uma educação na administração dos assuntos coletivos, mais do que em qualquer outro lugar (PATEMAN, 1992).

Além disso, a indústria relaciona-se com a medida de igualdade econômica substancial para que as pessoas tenham a independência e a segurança necessária para a participação.

A justificativa, portanto, para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside, primordialmente, nos resultados humanos que decorrem do processo participativo (PATEMAN, 1992). Acredita-se que seja possível, neste sistema, o desenvolvimento constante das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo.

Desse modo, a teoria sobre a democracia participativa corresponde a uma série de prescrições específicas e planos de ação, necessários para se atingir a democracia política por meio da educação pública. E esta depende da participação democrática em muitas esferas da sociedade.

Conforme Urbinatti (2006, p. 2), tal teoria

envolve uma revisão da concepção moderna de soberania popular que conteste o monopólio da vontade na definição e na prática da liberdade política. Ela marca o fim da política do sim ou não e o início da política como uma arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo. Isso amplifica o significado da própria presença política, porque faz da vocalização sua manifestação mais ativa e consoante e do juízo acerca das leis e políticas justas e injustas seu conteúdo. Pode-se dizer que a representação política provoca a disseminação da presença do soberano e sua transformação em

uma tarefa contínua e regulada de contestação e reconstrução da legitimidade.

2.3 Democracia deliberativa

Bobbio (1997) acredita que, atualmente, estamos vivendo a ampliação do processo de democratização por meio da exigência e do exercício efetivo de uma sempre nova participação.

Segundo o mesmo autor, o fluxo do poder no Estado Moderno se dá em duas direções: pode ser descendente, vem do alto para baixo, como o poder burocrático, ou pode ser ascendente, de baixo para cima, o que corresponde ao poder político exercido pelo indivíduo como cidadão em todos os níveis.

O processo de democratização consiste na expansão do poder ascendente. Trata-se da passagem da democracia política no sentido estrito para a democracia social, no campo da sociedade civil nas suas várias articulações. Significa, portanto, a passagem da democratização do Estado à democratização da sociedade.

Assim, o desenvolvimento da democracia deve ser entendido como a ocupação de novos espaços sociais até então dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático.

Ao longo do tempo, a democracia direta e a representativa foram colocadas em polos opostos, como incompatíveis de coexistirem. Vários autores clássicos, como Sieyès e Montesquieu, admitem a superioridade do primeiro modelo em face do segundo (MENDES, 2005).

Segundo Bobbio (1997), a expressão “democracia representativa” significa, genericamente, que as deliberações coletivas são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. A representação implica na defesa dos interesses da população por seus mandatários, porém, tal objetivo fica em segundo plano se os políticos

eleitos defendem apenas seus próprios interesses, de maneira que a democracia resta em cheque.

Devido às disfunções do modelo democrático mais adotado hoje, o representativo, esta participação mais ampla sobre a qual trata Bobbio vem sendo renegada por parte de seus representantes que, por sua vez, não correspondem aos anseios populares, mesmo provenientes de elites políticas. Estes, visando interesses particulares ou classistas, mantêm a população afastada das decisões, para seu próprio benefício. Assim, instala-se a crise da democracia representativa, em que os mandatários do poder perdem a legitimidade.

Dessa forma, esvai-se o conteúdo da democracia representativa, a única forma de democracia existente e em funcionamento em Estados, devido à impossibilidade empírica da participação de todos os cidadãos em todas as decisões governamentais. Por causa do grandioso número de pessoas e do tamanho dos Estados modernos, essa façanha é completamente impossível.

Bobbio (1997) afirma que, se por um lado, o poder define as leis, por outro, as leis limitam o poder. Dessa forma, as liberdades individuais são a base para um estado realmente democrático, enquanto a democracia, por sua vez, busca defender os direitos fundamentais do cidadão. A dosagem do poder estatal, bem como seus usos e limitações somente são legítimas quando calcadas em leis que, por sua vez, tenham um conteúdo democraticamente aprovado.

A legitimação de um representante vem com sua eleição, diplomação e posse. Porém, a legitimação de seu exercício vem consoante a defesa que realiza daquilo que a própria população determina – tanto que, quando pratica ato ilegal, este é deve ser declarado de plano ilegítimo. E, se um representante que assim age tem legitimidade, que dirá todo o povo, quando se une para tomar decisões (ou tem oportunidade para tanto). Aí é realmente vista a democracia plena, pautada na defesa das ideias, no racionalismo e na convicção livre.

Seja qual for o modelo de democracia adotado pela sociedade, é mister a existência de uma relação entre Estado e povo. Tal relação é importante para a definição do modo de participação popular.

Diante da crise da representação, os teóricos da democracia se concentraram em questões como a deliberação, a comunicação e a participação no espaço público. Seguindo esta vertente, pode-se considerar J. Cohen e J. Habermas como aqueles que estabeleceram as bases teóricas da democracia deliberativa.

Joshua Cohen foi o primeiro a definir em detalhe as características de um procedimento deliberativo para a tomada de decisão política, ainda que Habermas o tenha feito primeiramente de forma indirecta, através das suas teorias do espaço público e da comunicação (SILVEIRINHA, 2005, p. 10).

Mas, cabe ressaltar que

Nem todas as teorizações de democracia deliberativa têm esta aproximação habermasiana. Autores como Amy Gutmann, Benjamin Barber, Frank Michelman, Cass Sunstein, e Dennis Thompson propõem uma democracia deliberativa mais próxima de Dewey e Arendt e do próprio John Rawls, isto é, um pouco diferente das propostas sobretudo por Iris Marion Young, Seyla Benhabib e Joshua Cohen, mais habermasianas. Ambas as versões, no entanto, insistem na possibilidade (e necessidade) de basear a legitimidade e a autoridade em algumas formas de razão pública e em alguma forma de racionalidade (SILVEIRINHA, 2005, p. 12).

De acordo com Silveirinha (2005), a proposta de democracia deliberativa de Habermas introduziu um modelo de democracia procedimental que, associada a uma ética discursiva, procura constituir-se como uma alternativa tanto ao individualismo liberal como ao consenso comunitário. Assim, o autor reuniu os elementos de teorias liberais baseadas no interesse e as teorias comunitárias baseadas no bem comum.

Habermas (1984) apresenta uma teoria que coloca em destaque a esfera pública como um meio dialógico em que os representantes buscariam a vontade dos representados para uma perfeita atuação do estado. Esta seria a fonte da legitimação da própria ação estatal.

Por meio de uma visão dialógica, Habermas não subtrai a participação como a teoria realista, participação somente existente no ato de votar; bem como não se prende à vontade universal da teoria idealista, que é baseada em uma ética comum a todos os cidadãos.

Assim, Habermas enfatiza a criação de um espaço de debate, no qual as ideias sobre o Estado seriam discutidas por meio da força cogente do melhor argumento. Tal área é uma forma de ampliação da voz popular, área de criação da opinião pública, que leva as demandas populares até os ouvidos da esfera política.

Para Habermas (1984, 1997), a esfera pública é a instância na qual ocorrem deliberação e legitimação, refletindo no poder público. A origem de tal espaço remonta aos cafés e salões de leitura do século XVIII, nos quais a burguesia letrada se reunia para a discussão de literatura. Essa discussão toma um viés político por meio da crítica aos periódicos e da influência da mídia livre e atuante. Tal atuação por meio da comunicação gera bases para a tomada de decisão estatal, que pode seguir as decisões relacionadas pelo espaço público.

a geração informal da opinião desemboca em decisões eleitorais institucionalizadas e em decisões legislativas por meio das quais o poder gerado comunicativamente se transforma em poder passível de ser empregado em termos administrativos (HABERMAS, 1995 citado por TATAGIBA, 2003, p. 28).

A esfera pública é um espaço racional na qual é válida apenas a argumentação por meio da racionalidade. Assim, inexistem influências de

valores como posses, status social, sexo, etc. Apenas o convencimento por meio do melhor argumento é válido e este independe dos fatores antes apresentados. Por meio da busca pelo melhor argumento, implicitamente existe também uma persecução àquilo que é justo e bom (HABERMAS, 1984).

a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, p. 92).

Assim, propõe uma nova racionalidade, superando aquela sugerida por Kant (a razão prática) denominada, em seu trabalho, comunicativa: diferenciam-se as duas no sentido em que enquanto aquela se liga a um sujeito determinado ou a um sujeito coletivo, esta busca as relações por meio da linguagem e da interação simbólica, remetendo ao encontro de um acordo por meio da comunicação (SILVA, 2001).

Porém, é impossível pensar em uma esfera pública sem pré-requisitos próprios de uma sociedade liberal. A própria constituição de vários países (inclusive a brasileira) garante direitos fundamentais para a sua existência. Entre estes, podem-se citar aqueles relativos à defesa do debate (liberdade de opinião, de associação, de reunião sem fins paramilitares) e os relativos à função política (direito ao voto, direito de petição); os direitos da pessoa como indivíduo (liberdade, inviolabilidade do domicílio) e, por fim, aqueles que defendem as transações sobre propriedade privada. Tais direitos, conforme Silva (2001), proporcionam diversos resultados, como:

- a) a distinção entre esfera pública e privada;
- b) garantia tanto dos mecanismos da esfera pública quanto dos da esfera privada;

- c) confirmam funções do povo em três aspectos: político (como cidadão), econômico (como proprietário) e humano (direitos humanos).

Assim, por meio da comunicação, garantida pelos direitos acima, busca-se, no final, uma prática deliberativa, em que deve existir uma tensão entre o mecanismo institucionalizado de tomada de decisão e, de outro lado, a informalidade da formação da esfera pública.

Essa prática deliberativa é indivisível do próprio conceito de legitimidade. É a formadora da opinião pública, a discussão racional em torno de argumentos relevantes, para a descoberta de problemas relevantes e de soluções que atendam a tais demandas. Assim, Silva (2001, p. 133), baseando-se no trabalho de Habermas, com muito propósito, define alguns postulados da esfera pública:

- os processos de deliberação assumem uma forma argumentativa, isto é, são caracterizados pelo intercâmbio regulado de informações e argumentos entre as partes em discussão;
- destes processos de deliberação ninguém pode ser excluído legitimamente, para o que contribui seu caráter público ou transparente;
- estas deliberações são, portanto, livres de quaisquer coerções externas, dado que os participantes respondem apenas perante os pressupostos de comunicação e regras de argumentação; de igual forma
- estas deliberações não permitem a existência de qualquer coerção interna que comprometa a igualdade dos participantes, que se traduz na capacidade de todos poderem ser ouvidos, introduzir temas de debate, produzir contribuições e criticar propostas de terceiros. A única coerção admissível é a força do melhor argumento.

Daí resulta que as decisões tomadas pela máquina estatal institucional requerem transparência para obter legitimação. A formação da opinião pública é nisso um fator relevante, uma vez que, caso as políticas públicas contrariem as

decisões da esfera pública – que, em último grau, se traduzem na força do melhor argumento –, podem mesmo perder sua legitimidade.

Em sociedades complexas, a esfera pública forma uma estrutura intermediária entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro lado. Ela representa uma rede super-complexa que se ramifica especialmente num sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e subculturais, que se sobrepõem umas às outras; essa rede se articula objetivamente de acordo com os pontos de vista funcionais, temas, círculos políticos, assumindo a forma de esferas públicas mais ou menos especializadas (HABERMAS, 1997, p. 107).

Outro ponto importante neste estudo é que apesar dessa comunicação na esfera pública, em nosso entender, Habermas imprime à deliberação na esfera pública um viés não determinante, em que a Administração continua responsável pelo papel de tomada de decisões. Assim, a busca pela institucionalização da esfera pública como instrumento legítimo e soberano ainda é almejada por autores como Bohman (1996, p. 191):

A forte distinção de Habermas entre opinião e formação de vontade não responde à questão da soberania popular em sociedades complexas e pluralistas. À luz da persistência de conflitos culturais e um certo grau de diferenciação funcional, a soberania popular não é nem um coletivo unificado, nem algo formado independentemente da interação de cidadãos em instituições. Assim, complexidade e pluralismo não excluem o núcleo normativo da democracia radical; eles ainda permitem a soberania popular em um menos idealizado (mas ainda demandante) senso do papel da maioria deliberativa. A tarefa futura da reforma deliberativa é expandir a visão de deliberação além de instituições meramente representativas e legislativas (tradução nossa).

Além disso, o modelo discursivo de Habermas é procedimental e a argumentação deve ocorrer num ambiente de diálogo face a face para a

deliberação. Essa necessidade do encontro, do local, é uma dificuldade da esfera pública habermasiana. Contudo, com as novas tecnologias de informação, a interação face a face pode ser substituída pela interação midiaticizada.

Numa concepção deliberativa de democracia, a legitimidade de uma decisão deriva do fato de que ela é resultado de um processo de generalizada deliberação. Uma concepção deliberativa não pressupõe que cada indivíduo já possua uma vontade predeterminada ou um conjunto de preferências, nem define a legitimidade como a soma aritmética de preferências individuais. Mas do que isto, o processo de deliberação em si mesmo é crucial, porque é através dele, da consideração e avaliação de diferentes pontos de vista, que os indivíduos chegam a formar suas vontades (THOMPSON, 2002, p. 221).

Por meio de uma visão crítica sobre Habermas, Thompson (2002) alerta para as mudanças caracterizadas pelas novas transformações da comunicação. Diante da grande quantidade de informação veiculada pelos meios de comunicação atuais, os indivíduos têm a oportunidade de conviver com diversas perspectivas. Segundo Thompson (2002, p. 220), somos “agentes autônomos, capazes de formar juízos razoáveis através da assimilação de informações e diferentes pontos de vista”.

O incentivo à diversidade e ao pluralismo na mídia é, portanto, uma condição essencial, não opcional ou dispensável, para o desenvolvimento da democracia deliberativa (THOMPSON, 2002, p. 222).

Nesse sentido, o Thompson (2002) considera a democracia deliberativa como uma democracia essencialmente mediada. Contudo, é necessário que esse pluralismo na mídia seja regulado por uma esfera não estatal que ultrapasse as fronteiras nacionais. As instituições da mídia forneceriam subsídios para os processos de deliberação, tanto os meios de informação quanto os meios de

expressão. Entretanto, Thompson reconhece que esse modelo está longe de ultrapassar as dificuldades e as falhas da democracia contemporânea.

É relevante salientar que a instituição de uma esfera pública de deliberação internacional ou mesmo nacional, nos moldes de Habermas e de Thompson, ainda parece utópica nos dias atuais. Não obstante, veremos, a seguir, que o advento de novas tecnologias da informação, em especial a internet, traz importantes inovações para o âmbito das deliberações políticas, tanto no que se refere à diversidade de informações divulgadas quase que em tempo real, quanto ao uso da tecnologia como instrumento de votação.

2.4 Democracia e participação no Brasil

A Constituição define que o Brasil é uma democracia semidireta, em que os administrados são representados e, ao mesmo tempo, dispõe de mecanismos de atuação direta, com especial notação aqueles presentes em seu artigo 14, a saber, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Tais ferramentas são direitos-deveres garantidos ao cidadão brasileiro.

No mesmo sentido, para Bonavides (2001, p. 117):

O artigo 14 da Constituição de 1988 constitui parte da espinha-dorsal de nosso sistema de organização política, que assenta sobre duas dimensões: uma representativa, única de funcionamento normal desde a promulgação da Lei Maior, há cerca de uma década; outra, democrática direta; ambas positivamente previstas e expressas no art. 1º do Estatuto Fundamental da República Federativa do Brasil.

Apesar da inviabilidade da democracia plena, devido à inexistência daqueles aspectos fundamentais necessários para Rousseau, aquela representativa e a participativa já andam hoje de mãos dadas, devido, mesmo, a questões de legitimidade que o próprio Rousseu levanta. Claro é que, por força

legal, a ratificação das leis tratada por Rousseau é, hoje, no Estado brasileiro, realizada pelo Congresso Nacional, que representa o povo. Daí surge mesmo uma contradição, em que quem cria a lei é o mesmo que a ratifica, restando o próprio povo à margem do processo. Seu único serviço ao Estado, sua única possibilidade de tomada de decisões que afetam a nação, caso não houvesse mecanismos de participação direta, seriam os pleitos eleitorais, assim como o povo inglês criticado por Rousseau.

Desse modo, a sociedade busca a participação mais relevante nos processos de decisão (SANTOS; AVRITZER, 2002), como forma de impor seus interesses e compelir o Estado a realizar sua vontade. Assim, “muito mais do que um objeto da democracia, pelo menos do seu conceito mais contemporâneo, o povo deve ser, antes de tudo, um agente do processo democrático” (MIRANDA, 2010).

Bonavides (2001, p. 51) afirma que

Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses.

O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular foram consolidados no artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da seguinte maneira:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo

III - iniciativa popular (BRASIL, 1988).

O plebiscito (do latim *plebiscitu*, ou decreto da plebe) é, conforme Oliveira e Ferreira (1996, p. 97):

uma consulta anterior à formalização do ato ou à conduta a ser adotada pelo Estado. O texto constitucional reforça esse entendimento. Sempre que se refere ao plebiscito, deixa claro que deve ocorrer antes da medida que se pretende adotar.

Já o referendo é a consulta *a posteriori* da medida tomada pela Administração Pública. Assim, o povo ganha a autoridade de escolher as suas leis, “cabendo ao Parlamento apenas elaborar a lei e à população a capacidade de torná-la juridicamente perfeita e obrigatória, depois de sua aprovação por sufrágio” (GARCIA, 2005, p. 3).

A iniciativa popular é a proposição de leis pela população. Está prevista no artigo 14 e detalhada no parágrafo 2º do artigo 61 da Constituição da República. Normalmente, os projetos de lei de iniciativa popular são tutelados por políticos, que se encarregam em tramitá-los pelo Congresso Nacional.

Entretanto, o próprio acesso aos mecanismos constitucionalmente garantidos para a atuação direta é falho e, conseqüentemente, de utilização inviável para o cidadão comum. Neste aspecto, Avritzer (2006, p. 36) aponta que:

Os mecanismos de democracia direta, em especial, o plebiscito, o referendun e a iniciativa popular de lei, não foram as formas de participação ampliada mais utilizadas no Brasil democrático. Um plebiscito e um referendo foram convocados no Brasil democrático, o primeiro, acerca da forma de governo, e o segundo, sobre a comercialização das armas de fogo. Foram propostas três leis de iniciativa popular, todas elas aprovadas ainda que através de processos diferenciados na Câmara dos Deputados.

De acordo com Santos e Avritzer (2002), os movimentos sociais impulsionaram o processo de redemocratização vivido em alguns países, como o

Brasil, que estavam sob o domínio de governos ditatoriais, possibilitando a “reinvenção da democracia participativa”. A atuação da sociedade civil organizada gerou experiências de gestões públicas locais com a participação direta do cidadão, como os orçamentos participativos e os conselhos municipais.

Entretanto, devem-se ressaltar as vulnerabilidades e as ambiguidades da participação, constatadas em diversos casos empíricos. Há o perigo de apropriação do discurso da participação por grupos de interesse, o que pode reduzir a ideia de público (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Cabe aqui mais uma inquietação. Como Estado Democrático de Direito, o Brasil baseia a legitimidade da atuação estatal na vontade coletiva de seus administrados; não como a soma das vontades destes, mas como a decisão do caminho que deve ser tomado para o bem comum.

A legitimidade deve ser pensada como a certeza de que aquilo que é realizado pela máquina administrativa corresponde ao almejado pelo cidadão. Somente, em nosso modelo estatal, pode ser legítimo aquilo que, conforme a população decidiu, é realmente útil e necessário ao bem andar social.

Infelizmente, com as já mencionadas faltas cometidas por uma administração desvinculada dos valores sociais, tal legitimidade é jogada por terra, bem como toda a fundação do Estado Democrático ideal.

3 DEMOCRACIA ELETRÔNICA

O estudo sobre a democracia vem sendo realizado há muito tempo. Desde a antiga Grécia, a busca da participação dos cidadãos nos rumos estatais é discutida pelos filósofos e estudiosos.

Porém, com a evolução das novas tecnologias de informação, o debate tomou novas concepções. Como a facilidade na obtenção e divulgação de dados e informações afeta a participação popular?

Com base nesta pergunta, pretende-se, neste capítulo, estudar a evolução na principal ferramenta contemporânea de informação, a internet, a partir de suas origens e sua influência na construção de um novo modelo de esfera pública.

Posteriormente, discorre-se sobre a classificação criada por Pittèri (1997) para o estudo de mecanismos de participação que utilizam novas tecnologias de informação. Cabe mencionar que se trata de uma autora ainda desconhecida no Brasil, mas cujo estudo pode proporcionar frutos grandiosos.

Por fim, analisam-se alguns mecanismos de participação por meio da internet distribuídos pelo mundo, com o fim de situar o problema aqui estudado em um contexto global.

3.1 A evolução da internet e a sua influência na esfera pública

Já foi aqui tratada a importância da mídia na concepção habermasiana. A própria formação da opinião pública depende, para Habermas, em grande parte, da ação da mídia, como fornecedora de informações e base para discussão. Assim, Thompson demonstra três caminhos centrais na evolução da indústria midiática, nos últimos tempos. São eles: “1) a transformação das instituições da mídia em interesses comerciais de grande escala; 2) a globalização da

comunicação; 3) o desenvolvimento das formas de comunicação eletronicamente mediadas” (BRUXEL, 2004, p. 6).

Seria possível incluir neste rol ainda mais uma tendência, talvez a mais importante delas: a facilidade de obtenção de informação e a capacidade de divulgação da mídia atual. Hoje já existem jornais a preços populares, as fontes de mídia são as mais variadas possíveis e a ampliação do acesso à internet seria, talvez, a mais relevante alteração dos últimos tempos.

A internet, em seus primórdios, surgiu como uma resposta americana ao lançamento do Sputnik, o primeiro satélite artificial da história, enviado ao espaço pela extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Com a criação da Advanced Research Project Agency, ou ARPA, (Agência de Pesquisa Avançada de Projetos), a busca pela integração de pesquisas aeroespaciais era necessária, tendo, em 1969, sido criada a ARPANet, precursora da atual internet que, em 1972, já tinha trinta pontos de utilização (BREVE..., 2009).

Em seguida, o governo norte-americano desmantelou a ARPANet, substituindo-a pela NSFNet, popularizada como internet. O surgimento da *World Wide Web* e da linguagem HTML foi fundamental para o desenvolvimento dessa mídia, em que a capacidade de criar *hyperlinks* tornava a busca por informações mais simplificada.

A capacidade multimídia dessa nova forma de comunicação é algo nunca antes visto. Textos, imagens, sons e vídeos são passíveis de utilização, sendo, assim, o mais completo meio de transmissão de dados hoje disponível.

Além disso, da passividade de receptor de informações e crítico isolado destas, qualquer um com acesso pode colocar seus pontos de vista, dados e visões de mundo para outras pessoas, passando a transmissor. Desse modo, torna-se uma via dupla, mas, diferentemente de outros meios, como o telefone, o emissor pode transmitir dados em massa, que serão avaliados por uma gama de receptores diferentes.

Por fim, merece menção a igualdade oferecida pela internet. Sua utilização independe de sexo, cor, religião ou de outros requisitos – tanto como emissor quanto como receptor –, buscando algo inexistente até então na sociedade midiática: a possibilidade de atuação isométrica entre as partes.

A abertura e a ampliação da internet no Brasil no período foram surpreendentes. Conforme se observa no Gráfico 1 a seguir, a partir de janeiro de 1995, que o início do acesso à rede no Brasil, até 2009, somava-se, já, quase 15.000.000 de máquinas conectadas no país.

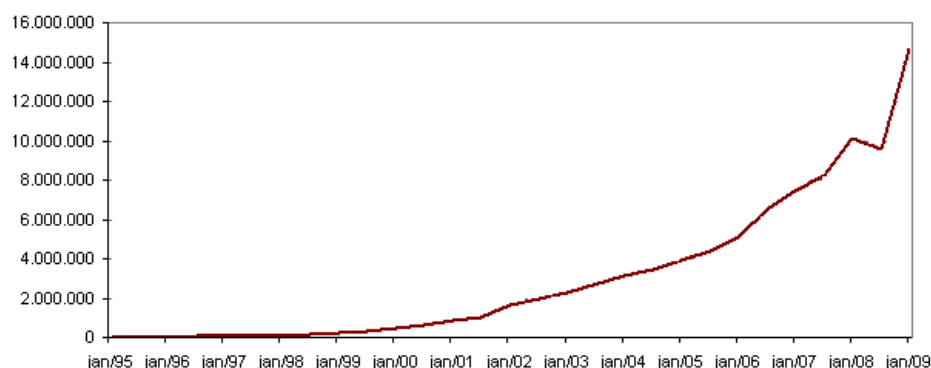


Gráfico 1 Gráfico de evolução do acesso à internet no Brasil

Fonte: Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação - CETIC (2010)

Assim, a busca pela participação deveria passar por um dos maiores instrumentos comunicação em massa já criados: a rede mundial de computadores. Além da participação, outro valor de fundamental importância para a Administração Pública a ser alcançado por meio da rede é a transparência.

A expansão da rede mundial de computadores se tornou terreno fértil para a massificação da esfera pública: o direito à voz e à liberdade de expressão é garantido pela anonimidade e pela igualdade. Dessa forma, tornou-se um excelente âmbito no qual a participação desabrochou, por meio de blogs, foruns,

etc., em que os participantes demandavam novas formas de relacionamento entre Estado-sociedade. O advento das tecnologias de comunicação proporciona novas interações sociais produzidas pelas relações midiáticas, como o fato de os indivíduos poderem participar das decisões públicas sem que estejam reunidos no mesmo local, abrindo espaço para a maior participação. Portanto, essa nova mídia tem papel essencial na democracia das sociedades complexas.

É claro que, como em qualquer mídia, a ação de grandes grupos altera a forma pela qual a informação circula. Conforme a revista *Wired*, publicação americana sobre novas tecnologias de comunicação, de acordo com um *site* de análise sobre a *web*, as dez páginas mais visitadas em 2001 representavam 31% de todas as visualizações de páginas na *web* nos Estados Unidos da América. Em 2010, tal total se elevou para 75%.

Porém, apesar dessa centralização nos acessos, não existe a busca de atração de atenção para fatos que interessem a todos, como existe na televisão. Com a possibilidade de buscar apenas aquilo que é de interesse, existe uma ruptura na distribuição de informação como *omnibus*, que atinge da mesma forma a todos, e tendo como principal meio a televisão (BOURDIEU, 1997).

Fato que corrobora a afirmação acima é a existência, entre os dez *websites* mais acessados nos Estados Unidos, de três *sites* de relacionamento, três de busca – que possuem servidores de *email* - e um de compras. Assim, apesar da maior centralização de poderes na *web*, grande parte das pessoas procura, na verdade, relacionamento com outras pessoas, e não a informação a ser consumida. Caso fosse assim, entre os sítios mais visitados estariam jornais e revistas tradicionais ou, mesmo, mais modernos.

Conforme Baquero (2003, p. 8), “pensar em mecanismos que proporcionem uma democracia social mais justa implica trazer as pessoas para a esfera pública”. Nesse sentido, a internet pode atuar como um facilitador para a democracia, no que tange a reunir pessoas a fim de tomar decisões e de criar

uma opinião, desde que respeitados certos requisitos, como, *exempli gratia*, a segurança digital.

Lévy (1999, p. 186) faz importantes colocações a respeito da participação virtual na administração pública, como:

A verdadeira democracia eletrônica consiste em encorajar, tanto quanto possível [...], a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos.

Entretanto, a participação digital nas questões orçamentárias pode ser um importante instrumento de cidadania e transparência nas relações entre Estado e sociedade.

Porém, Marcondes (2007, p. 4) ressalta a afirmação de Maia de que

As (tecno)estruturas comunicacionais não são suficientes para fortalecer a democracia ou o movimento deliberativo. A tecnologia por si só, não transforma o cidadão pacato num ativista social, também não determina o procedimento da interação comunicativa, tampouco garante ou promove a reflexão crítico-racional; tão-somente facilita o armazenamento e a circulação dos estoques informativos e agilizam as buscas por uma diversidade de fontes informativas. O interesse político e o engajamento cívico não são elementos dados. Não há mecanismos automáticos que levem à democratização da vida pública. As oportunidades oferecidas pela rede devem ser vistas de modo associado às motivações dos próprios atores sociais e aos procedimentos da comunicação estabelecida entre eles.

Apesar dos meios, sem os fins eles nada representam. Assim, resta aqui um dilema sobre a esfera pública e os níveis nos quais nos encontramos em termos de comunicação: ou é realizada a discussão dos problemas e decididas

soluções, que pouco efeito terão nos patamares políticos, ou se abre mão de parte de tal liberdade para a possibilidade de uma maior vinculação do poder público às demandas populares. Esta também é uma preocupação de outros trabalhos (FIGUEIREDO, 2009; MENDES, 2004), quando se ocupam da institucionalização da esfera pública habermasiana.

A esfera pública, como espaço de reverberação da vontade social, permanecendo as liberdades individuais aqui já citadas, não poderá ser calada. Meras discussões podem levar a uma formação de opinião. Porém, em nosso entender, em certas áreas, é determinante a realização de concessões para a busca do interesse comum.

3.2 Classificando o uso das novas tecnologias de informação na busca pela participação digital

Pittèri (2007), em sua obra “Democrazia Elettronica”, estabelece uma classificação dos modelos de tecnologia aplicada à participação popular na Administração Pública, tomando como premissas o grau de participação popular e a capacidade da informação circular, bem como a atuação permitida aos cidadãos.

Em uma escala ascendente, primeiramente se encontra o governo eletrônico, ou *e-government*, que, ao contrário daquilo que é pregado, não se constitui necessariamente como um modelo participativo. Enquanto a participação trata de uma reformulação democrática, visando uma maior abertura popular, este trata de uma reformulação da organização e dos processos administrativos. Busca a informatização da atividade pública e, a partir disso, a otimização dos serviços e o oferecimento dos mesmos aos cidadãos de maneira mais rápida e eficiente. A autora afirma que tal informatização traz mais

benefícios ao próprio ente estatal que à sociedade. Entre tais benefícios, podem ser citados a desburocratização, a economia e o aumento da velocidade.

Dessa forma, reduz o cidadão (ou o mantém) como simples consumidor de serviços prestados pelo ente público. Sendo uma mudança mais administrativa que política, produz um reforço na estrutura tecnocrática e burocrática existente.

Por outro lado, tal é um pressuposto dos processos mais desenvolvidos de e-democracia, devido a diversos motivos: um nível elevado de eficiência da máquina estatal afeta diretamente a mentalidade organizativa pública, e eleva a credibilidade desta na opinião pública. Ainda, a multiplicidade de fluxo de informações torna a Administração mais responsável (*accountable*) e reduz disparidades de tratamento entre cidadãos.

Enquanto, por um lado, propicia transparência por meio da centralização e da disponibilização de informações e serviços pela *web*, por outro, cria a necessidade de uma “alfabetização digital”, estimulando os cidadãos a utilizarem as novas tecnologias de informação para solicitar serviços.

Posteriormente, trata da e-democracia administrativa, uma versão mais avançada do governo eletrônico, nem tanto baseada nas soluções tecnológicas, mas nas funções atribuídas às mesmas. Uma das principais evoluções consiste na democratização do ente e, em parte, do próprio referencial político utilizado. A maior circulação de informações quebra a administração centralizada, buscando novos métodos de gestão. Mesmo porque tais informações, além de serem consultadas, são passíveis de verificação, criando um aumento na *accountability*. Existe aí um encontro entre as dinâmicas implementadas pelo governo eletrônico e algumas da e-democracia.

A e-democracia consultiva prevê a consulta dos cidadãos quando de um determinado momento de tomada de decisão. Conforme Pittèri (2007, p. 79, tradução nossa),

é uma modalidade na qual é a instituição que estabelece a agenda, individualiza o problema a ser debatido e demonstra as alternativas sobre as quais os cidadãos deve exprimir sua própria opinião, e se sustém em um processo fundamentalmente centrado sobre o princípio da transparência, mas no qual a dimensão interativa é limitada e de baixa intensidade.

Isso demonstra a inferioridade em que o cidadão é colocado frente à Administração, utilizando as novas tecnologias de informação de forma massissa, no formato *one-to-many*, gerando respostas da população de forma predeterminada pela instituição e, ainda, sem possibilidade de modificação. Porém, por outro lado, é um método de inclusão com possibilidade de atuação em uma grande quantidade de pessoas normalmente excluídas dos processos decisórios.

A e-democracia participativa utiliza os conceitos de tecnologia de informação para tornar os cidadãos parte de um processo de deliberação política. Por meio de uma participação ativa, são colocados, pelo menos teoricamente, em um patamar de igualdade com as instituições e seus representantes, podendo discutir e se expressar dentro do debate político – cuja prerrogativa de tomada de solução se encontra nas mãos governamentais. Por meio da formação de redes e comunidades virtuais busca-se a pressão sobre as instituições públicas. Normalmente, existem através de sítios na *web* de instituições representativas, existentes *ad hoc*. Cabe lembrar que, exatamente por isso, as discussões ainda são marginais.

Tal processo integra a democracia representativa com a participação eletrônica, colocando no cidadão a legitimação da própria representação. Sob outro aspecto, demonstra a inexistência de neutralidade da tecnologia, que pode ser usada para elevar a discussão sobre determinados aspectos do governo, e deixando outros de lado.

Por fim, a e-democracia deliberativa busca a participação dos cidadãos nos processos de *policy making*, por meio da sua inserção na esfera pública, com condições de avaliar, discutir e escolher. Esse modelo tem como fundamental a premissa da esfera pública virtual, multiplicidade de espaços nos quais cidadãos com experiências e conhecimentos diferentes podem realizar livremente discussões interativas e transparentes, buscando a utilização de mecanismos de participação e deliberação.

3.3 Utilização das novas tecnologias na busca pela e-democracia no mundo

As tecnologias de informação estão sendo aplicadas em todo o mundo, com o objetivo de aumentar as possibilidades de participação dos cidadãos na administração pública. Tais soluções são aplicadas em diferentes âmbitos (seja nacional, regional, municipal ou mesmo internacional), com diferentes tecnologias e diferentes graus de implementação – de simples consultas de informações até atuações democráticas extremamente relevantes. Assim, a menção dessas utilizações é deveras relevante ao estudo em pauta, pois permite analisar as semelhanças e diferenças entre elas.

Serão citados aqui aqueles processos considerados mais relevantes, buscando suas características principais e, quando possível, ressaltando os resultados possíveis da sua aplicação.

3.3.1 *Your voice in Europe*

O projeto *Your Voice in Europe* (Sua voz na Europa) é um portal que busca a participação em consultas e debates sobre aspectos legislativos da União Europeia. Desses debates participam também os tomadores de decisão, que

recebem comentários e opiniões dos participantes, além de suas votações, quando apropriado.

O sítio na *web* (ec.europa.eu/yourvoice) se ocupa tanto de temáticas extremamente específicas (substâncias químicas, estratégias florestais), quanto de questões mais amplas. Suas principais ramificações são as páginas de discussões, nas quais todos os atores participam – e seus comentários têm o mesmo peso de declarações oficiais – e as páginas de consulta popular, em que são criados questionários para serem utilizados por cidadãos europeus.

Como se pode notar, trata-se de uma participação transnacional, de que participam cidadãos, organizações e autoridades públicas da União Europeia.

3.3.2 E-democracy.org

O projeto *e-democracy.org* (www.e-democracy.org) foi concebido na cidade de Minneapolis, Minnesota, EUA, em 1994. Sua base foi a eleição local, sobre a qual propunha um espaço para discussão e oferta de informações. Baseia-se em um fórum aberto e moderado, em que são debatidos temas de interesse geral.

Tendo sido criado inteiramente por uma iniciativa popular, completamente independente politicamente e sem fins lucrativos, é considerado, por muitos, como um marco na evolução da e-democracia, buscando uma via de debate e pressão à máquina pública (PITTÈRI, 2007). Hoje já conta com mais de novecentos participantes e propõe a criação de *town halls* (câmaras municipais) virtuais, para discussão de problemas pela população em diferentes cidades.

3.3.3 Demetra

A iniciativa Demetra (*Democrazia Elettronica e Trasparenza Amministrativa* – Democracia Eletrônica e Transparência Administrativa) busca novas formas de diálogo, baseando-se em princípios, como transparência e eficiência, criar novas formas de participação entre os cidadãos e a Administração Pública, tentando superar a ineficiência dos canais tradicionais pelas novas tecnologias de informação (CITTA DI VITERBO, 2009). Criado na cidade de Viterbo, Itália, intenta construir um espaço público para discussões e confrontos entre os cidadãos, os entes públicos e outras instituições. Busca, ainda, aumentar a possibilidade de acesso aos canais digitais pela população.

4 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O fim do regime autoritário, vigente no Brasil até 1985, derrubou barreiras e permitiu a mobilização social em centros urbanos, com o objetivo de fazer com que o cidadão voltasse a ser ator central na elaboração de políticas públicas e não apenas um objeto destas, buscando melhorar tais centros.

Entre os principais mecanismos utilizados para promover a participação podem ser citados os orçamentos participativos.

O orçamento participativo consiste na consulta popular sobre determinações no que tange às receitas e às despesas que constarão na Lei Orçamentária Anual do exercício. Dessa forma, cria mecanismos para a atuação direta da população na direção tomada pela Administração Pública. Busca concretizar um ambiente de debate no qual os cidadãos têm voz ativa em decisões que, historicamente, restam nas mãos de políticos.

O orçamento participativo é um exemplo de institucionalização da esfera pública. Enquanto suas decisões não têm caráter meramente consultivo (MENDES, 2004), devendo ser concretizadas pelo poder público, por outro lado, parte da liberdade característica da esfera pública. Por exemplo, a criação da própria agenda é relegada, procedimentalizando a tomada de decisão.

Por si só, tal fato não reduz a esfera pública. De fato, a amplia, cabendo uma discussão tanto institucionalizada quanto informal sobre os rumos das receitas e das despesas de certo município. É uma busca no caminho da democracia participativa, do empoderamento popular. Resguarda os direitos/deveres de cidadania, de influenciar os rumos do lugar onde certo povo vive.

O orçamento participativo foi criado contrariando um ponto de vista arraigado, no qual somente o Estado dispunha de capacidade técnica e legitimação para a confecção da peça orçamentária. Assim, surge a ideia de

possibilitar à população uma participação no desenvolvimento da Lei Orçamentária, baseada em críticas ao modelo supracitado.

Conforme Santos (1998 citado por AVRITZER, 2003, p. 9), o orçamento participativo pode ser caracterizado por três elementos:

Todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detém [...] status ou prerrogativas especiais; a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e democracia representativa [...]; os recursos de investimentos são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado na combinação de critérios gerais [...] e critérios técnicos.

Souza (2000 citado por PIRES, 2001) apresenta algumas críticas à mentalidade estadista e centralizadora que as normas orçamentárias apresentavam:

- a) a racionalidade instrumental do Estado busca, essencialmente, a reprodução do sistema, recriando suas falhas e tornando o próprio sistema refém de si mesmo, impassível ante mudanças;
- b) servindo a um conjunto homogêneo de cidadãos, remove do campo de visão diferenças entre grupos submetidos à sua administração. Dessa forma, reduz valores de determinadas categorias, enquanto eleva aquelas já arraigadas;
- c) a falta de neutralidade estatal, que tem disputas internas de poder e sofre influência de atores com maiores recursos. Assim, inexiste uma determinada relação entre as forças envolvidas, mas uma sobreposição das mais fracas pelas mais fortes;
- d) falta crescente de transparência e responsabilização da máquina pública quanto aos seus atos;

- e) os defeitos do sistema representativo, que permite aos representantes, após eleitos, tomarem as atitudes que acharem mais corretas, esquecendo-se, por vezes, do povo ao qual representa;
- f) os diversos males da política atual, principalmente a corrupção e o desvio de finalidade.

Uma vez dito isso, vamos tratar do orçamento público, explicitando quais são suas premissas e como é constituído no Brasil. Posteriormente, vamos tratar do Orçamento Participativo em nosso país e, especificamente, em Belo Horizonte.

4.1 O orçamento público

O orçamento público é, conforme Kashiwakura (1997, p. 7), a

programação das atividades governamentais em um determinado período de tempo, geralmente um ano, a previsão dos recursos disponíveis para atender aos gastos correspondentes e a aprovação desse programa por um órgão representativo da soberania estatal.

Nesta definição, fica clara a intenção do doutrinador, quando se remete à aprovação por órgão representativo da soberania nacional, de ressaltar tal aspecto orçamentário. De fato, pelo princípio da legalidade aplicado à Administração Pública, ou princípio da legalidade negativo (CUNHA JÚNIOR, 2008), a Administração Pública não pode fazer nada além daquilo expressamente permitido/incumbido por lei. Essa dupla acepção deriva do poder/dever do Estado que, ao mesmo tempo em que tem o poder para realizar certo ato tem também o dever de realizá-lo. A aprovação referida é legalmente necessária para a confirmação da legitimidade do gasto, uma vez que tal

legitimidade provém do povo, ainda assim, por via indireta, por meio de seus representantes eleitos, por meio da aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Obriga-se restar claro também o caráter legal do orçamento público no Brasil. Como o Estado apenas pode fazer aquilo que a lei lhe permite, a realização de receitas e a execução de despesas devem estar relacionadas nesta lei, garantindo a legalidade e a legitimidade da execução orçamentária.

Dessa forma, Giacomoni (2005, p. 19) define a importância do orçamento:

O orçamento é considerado um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos. Foi concebido inicialmente como um mecanismo eficaz de controle político dos órgãos de representação sobre os Executivos, e sofreu, ao longo do tempo, mudanças no plano conceitual e teórico para acompanhar a própria evolução das funções do Estado.

A gênese do orçamento público está na Carta Magna promulgada na Inglaterra do Rei João Sem Terra. Visando à proibição da proposição de tributos sem o consenso dos representantes do povo, dispunha o artigo 12 do referido diploma legal:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante (BURKHEAD, 1971 citado por GIACOMONI, 2005, p. 45).

Porém, ao longo dos anos, notou-se que apenas o rigor na criação de tributos não era suficiente mecanismo de controle sobre o Estado. Deveriam também ser controlados os gastos públicos, para que atingissem o fim último da Administração Pública: o bem comum.

O orçamento público passou por diversas evoluções desde sua criação (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2006; GIACOMONI, 2005). Originalmente, era considerado apenas mecanismo de controle político sobre as despesas do Executivo, colocando as despesas e as receitas em choque direto. Era apenas uma descrição dos meios pelos quais o Executivo pretendia atuar e a disponibilidade de recursos para tanto.

Em uma segunda fase, tornou-se um mecanismo administrativo, ajudando o Estado nas fases administrativas (planejamento, execução, controle). Ele apresenta as pretensões estatais, seus custos e a proveniência dos montantes necessários.

Hoje, por fim, a integração entre orçamento público e planejamento não pode mais ser colocada de lado. A indicação de programas, metas estatais, alternativas viáveis, bem como sua vinculação a programas de longo prazo são elementos integrantes do arcabouço orçamentário.

No Brasil, a primeira menção sobre orçamentos públicos consta na Carta Constitucional do Império de 1824. Em seu artigo 172, existe a determinação expressa da realização de orçamentos anuais: O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas (BRASIL, 1824).

Atualmente, o Brasil se encontra buscando a união do orçamento com o planejamento, através de ações e programas estabelecidos nas leis Orçamentárias. A Lei 4.320/64, que trata de normas gerais de direito financeiro, orçamento e balanços, contempla esta integração.

Logo, além de indicar as fontes de receita e a estimativa das despesas, a atuação orçamentária busca também o planejamento dos investimentos estatais e da sociedade como um todo.

Em nosso país, o arcabouço orçamentário é composto de três leis, além daquelas de auxílio, como a já citada 4.320/64:

O Plano Plurianual (PPA), com vigência de quatro anos, sempre do segundo ano de um mandato do chefe do executivo até o fim do primeiro ano do mandato seguinte,

Estabelece para a Administração Pública, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas que orientarão a aplicação dos recursos [...]. Necessita ser formulado, executado acompanhado e avaliado segundo rígidos critérios que lhe garantam (sic) credibilidade, universalidade e vitalidade (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2006).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com vigência anual, que faz o elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, busca estabelecer quais programas governamentais serão privilegiados na programação e na execução orçamentária do exercício.

A Lei Orçamentária Anual, também conhecida como “orçamento”, é a programação das receitas e das despesas de um determinado exercício. Busca viabilizar as metas e os planos instituídos no Plano Plurianual, com as prioridades caracterizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Existe uma ligação muito forte entre os três diplomas. Dessa forma, não pode existir um conflito entre estas normas, devendo ser os recursos alocados exatamente conforme mandam tais institutos.

Alguns princípios orçamentários que valem ser aqui citados são a unicidade, que determina a realização de apenas um orçamento; a universalidade, que expressa a necessidade do diploma conter todas as despesas e receitas previstas; a anualidade, ou periodicidade, a validade do orçamento por

apenas um período de tempo determinado, normalmente um ano; a discriminação ou especialização, que obriga a demonstração das receitas e despesas de maneira discriminada, para que possa ser facilmente reconhecida a destinação de recursos e a exclusividade, que proíbe a análise de qualquer outra matéria pela Lei Orçamentária que não seja estimativa de receitas e fixação de despesas (GIACOMONI, 2005).

Outros princípios que devem ser seguidos na elaboração orçamentária são a clareza, a publicidade, a transparência e o equilíbrio das receitas e despesas.

A busca pela integração dos cidadãos na criação das leis orçamentárias, alcançando vó até a participação no planejamento estatal, criou um instrumento de atuação popular nas decisões alocativas no Brasil: o orçamento participativo.

4.2 O orçamento participativo no Brasil

Claro é que a Constituição Cidadã, nossa constituição democrática, data de 1988. Porém, o assunto aqui exposto antecede alguns anos a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O orçamento participativo teve suas origens em movimentos sociais nos meados da década de 1970, buscando melhores condições de vida em algumas cidades. Conforme Mendes (2005, p. 14), surgiram “embrionariamente em administrações do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), nos municípios de Lages (SC), Pelotas (RS), Boa Esperança (ES) e Vila Velha (ES)”. Outro movimento semelhante, em Piracicaba, existiu de 1977 a 1982 (CASTRO, 1988). A implementação ocorrida era diretamente relacionada com o direcionamento dos investimentos públicos. Assim, discussões foram travadas e, de forma rudimentar, foi criado o orçamento participativo. A abertura proporcionada pelos debates ainda se tornava uma ação que ia contra a rigidez do regime militar.

As ações citadas foram em parte fracassadas, por diversas razões: em alguns casos, sua existência foi apenas para demonstrar a insuficiência dos recursos recebidos para aplicação na cidade (CASTRO, 1988). Em outros, a incapacidade de alterar a composição de poder local, buscando apenas alternativas mais baratas para a atuação estatal (FERREIRA, 1991). Por fim, alterações quando das eleições municipais minavam os esforços para a construção de uma ferramenta participativa.

Dessa maneira, com base em experiências anteriores e no fulgor da promulgação da Constituição de 1988, em 1989 surgiu a primeira forma do orçamento participativo em Porto Alegre. A princípio, o programa de governo do partido vencedor das eleições para prefeito, o Partido dos Trabalhadores, propunha

democratizar as decisões de uma nova gestão, a partir de Conselhos Populares. O objetivo era permitir que cada cidadão pudesse interferir na criação das políticas públicas e nas demais decisões do governo que tivessem importância para o futuro da cidade (GENRO; SOUZA, 1999, p. 23).

Porém, inicialmente, esse projeto apresentava problemas. Como o mesmo autor afirma, apesar de vontade política, o projeto ainda não se desenhava e a operacionalização da transferência de poder não era clara. Além disso, a população não tinha plena noção do funcionamento das contas públicas, desejando “tudo ao mesmo tempo” (GENRO; SOUZA, 1999, p. 24). Tal afirmação demonstra, em certo grau, o caráter educativo do orçamento participativo.

Afirma Bordenave (1981) que deve existir uma nova educação, voltada para a participação. Apesar de não ser um conteúdo definido, a transferência deve se dar na forma e não na matéria; uma nova forma de atuar no âmago da sociedade, o desenvolvimento de uma consciência crítica, que só pode ser aprendida ao longo de sua atividade em meio à sociedade. Tal educação,

segundo Freire (1970 citado por AMMANN, 1977), não deve ser uma simples substituição de valores. A pessoa deve ser, ao mesmo tempo, educando e educador, passando ao nível de consciência crítica.

A atuação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre com este instituto serviu de base para outras cidades, inclusive sendo estudada no Brasil e fora dele.

Importante observar também a quebra do paradigma do orçamento como ferramenta de barganha política, e sua transformação em elemento de gestão pública e social. Ressalta-se, também, a transparência obtida por esse modelo, preceito básico no qual se funda a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48 e parágrafo único, inova no ordenamento, oficializando a consulta popular e a necessidade de transparência para proporcionar o controle da Administração pelos próprios cidadãos. Na verdade, tal artigo relaciona-se estritamente com o parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988, que afirma, *ipsis litteris*, que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Tal citação é uma das bases de nosso Estado Democrático de Direito.

Além disso, a supramencionada lei, conforme afirma Mendes (2004), demonstra claramente o incentivo à participação popular quando da elaboração orçamentária e assim “estabelece uma fase pré-orçamentária, marcada pelos debates com a população”.

Outro instrumento legal de grande importância para a atuação cidadã no tocante ao orçamento público é o Estatuto das Cidades. Conforme Mendes (2004, p. 6),

O Estatuto das Cidades, a seu turno, ao tratar das diretrizes gerais da política urbana, prevê a gestão democrática das cidades por meio de participação popular (art. 2º, II), elencando como um dos instrumentos a gestão orçamentária participativa (art. 4º, II, f), realizada, no âmbito municipal, com ‘debates,

audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal' (art. 44). Prevê, ainda, que os mecanismos de política urbana 'que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil' (art. 4º, parágrafo 3º).

Assim, fica evidenciada a preocupação do Estado em tornar cada vez mais as decisões públicas balizadas na aprovação da população. Essa participação do cidadão pretende legitimar decisões da Administração quando da realização de investimentos. Segundo Silva e Carvalho (2006, p. 424), a

A discussão pública do orçamento pretende melhorar a alocação dos recursos por meio da participação direta dos cidadãos, tidos como mais qualificados para indicar as prioridades de gasto do que seus representantes no Legislativo; essa participação criaria ambiente propício para crescimento e desenvolvimento da democracia, com maior transparência do Estado e com a formação de nova concepção de cidadania.

A letra das leis acima transcritas tem papel relevante. A participação da população nos debates orçamentários não é mais uma escolha política, mas sim uma determinação legal. É uma atividade vinculada, uma vez que determina o seu cumprimento pelas cidades. Outros estudos demonstram a força vinculatória destas leis (FIGUEIREDO, 2009; MENDES, 2004).

De acordo com Genro e Souza (1997 citados por SILVA; CARVALHO, 2006), o orçamento participativo permite ampliar a democracia e afirmar o controle popular da administração pública, por privilegiar o tratamento dos gastos estatais num espaço público, no âmbito local, em que o cidadão pode controlá-los. O orçamento participativo representa a formação de um novo centro decisório, que democratiza efetivamente a ação política e integra o cidadão num espaço público, não tradicional e potencializador dos exercícios

dos seus direitos. Assim, o participante exerce sua condição de cidadão, atuando agora de forma direta na administração pública, bem como exercendo o poder/dever de fiscalização sobre atuação governamental. Ao mesmo tempo, a atuação pública se torna direta e manifestamente legítima, diretamente avalizada pelos cidadãos.

Egler (2008, p. 51) afirma que

trata-se de trabalhar para criar uma cultura que valorize a participação cidadã no espaço público – único lugar onde é possível alcançar o senso que possibilite tornar claras as necessidades reais dos homens, mulheres e crianças que habitam as cidades. Considera-se que somente a decisão coletiva é capaz de produzir uma escolha que permita um deslocamento do ideal para o real no plano das necessidades objetivas verdadeiras da vida das pessoas nas cidades. A decisão coletiva baliza a decisão individual e permite um deslocamento do espaço individual para o espaço coletivo como única forma de alcançar o senso comum.

Apesar da grande quantidade das experiências de orçamento participativo no Brasil, a maioria trata apenas sobre despesa, excluídas aquelas com pessoal. Receitas correntes (fiscais, patrimoniais, etc.), receitas de capital (venda de ativos, operações de crédito etc.) e mesmo as despesas correntes (pessoal, material de consumo, juros e encargos da dívida, etc.) são excluídas da discussão, por serem temas muito mais complexos. Conforme Mendes (2005, p. 27),

é certo que a natureza das discussões sobre investimentos difere da natureza das discussões sobre receita ou pessoal. Definir, na dinâmica do OP, quais investimentos serão priorizados e em que local da cidade serão realizados, é, de certo modo, mais simples do que redefinir a política de arrecadação do município ou o ingresso e a manutenção de pessoal. Além da definição de investimentos ser um tema mais próximo da realidade de cada morador, que conhece as carências de sua rua ou de seu bairro, trata-se de um debate que pode ser feito sem a inclusão de outros atores.

E complementa, sobre receitas e despesas correntes:

O mesmo não ocorre com os outros dois temas – receita e pessoal – que, além de mais distantes e abstratos, requerem um debate mais amplo. A redefinição da política de arrecadação exigiria, para a grande maioria dos municípios, não somente mudanças na tributação, mas também alterações na transferência de receitas federais e estaduais. Isso envolve negociações com os Estados e a União, o que coloca a decisão para além da vontade política dos prefeitos. Por sua vez, deliberações em torno do funcionalismo requerem o diálogo com sindicatos e associações representativas (MENDES, 2005, p. 27).

Contudo, vale ressaltar que mesmo discussões sobre investimentos perpassam os demais itens da peça orçamentária, uma vez que, futuramente, um investimento levará ao aumento de despesas com custeios, pessoal, etc. Cabe lembrar o papel estratégico e de planejamento ao qual foi elevado, nos últimos tempos, o orçamento público no Brasil. Assim, o cidadão participante da atuação orçamentária direta também, em certa forma, mostra-se planejador do futuro da comunidade.

4.2.1 Orçamento participativo em Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, o orçamento participativo foi implantado em 1993, debatendo o orçamento público do exercício seguinte, buscando

a inversão de prioridades, a transparência administrativa, além de buscar enfrentar os graves problemas sociais da cidade e racionalizar os gastos públicos para a elaboração do orçamento municipal de forma participativa e regionalizada (SAMPAIO, 2000, p. 12).

Faria (2008, p. 88) afirma que são seis os objetivos do orçamento participativo, relacionando-os com os casos de Belo Horizonte:

- a) garantir o exercício ativo da cidadania, incentivando e promovendo a participação da sociedade nas decisões públicas;
- b) garantir o redirecionamento do governo municipal para a inversão de prioridades, através do atendimento das necessidades sociais básicas e de procedimentos democráticos;
- c) valorizar e envolver as entidades organizadas de Belo Horizonte, como as associações de moradores, sindicatos, grupos culturais, grupos de jovens, comissões e conselhos setoriais (saúde, educação, meio ambiente e outros);
- d) envolver o maior número de pessoas, de forma direta e indireta, na discussão sobre as prioridades de investimentos para Belo Horizonte;
- e) democratizar informações sobre a situação financeira e administrativa da Prefeitura, especialmente as relações entre receitas e despesas;
- f) garantir o direito à informação ampla sobre a administração pública, concebido como um direito social básico.

A implantação do orçamento participativo nessa cidade, como normalmente ocorre, direcionou recursos da rubrica investimentos para pontos menos atendidos pelo poder público, principalmente regiões mais necessitadas. Em Belo Horizonte, o instrumento vem agraciando a cidade com diversas obras que efetivamente têm sido concluídas. Até o ano de 2007, um total de 897 empreendimentos foi efetivamente entregue ao uso da população. Somente neste último ano, foram 70 os trabalhos concluídos.

Durante os anos, desde sua implementação, o orçamento participativo mudou aos poucos em Belo Horizonte. A principal alteração que pode ser citada

é o fim de sua anualidade, modelo adotado até 1998, para se concretizar de dois em dois anos, a partir do ano seguinte.

Depois, foi criado o Orçamento Participativo Habitação, que ocorre a cada dois anos. Tem por objetivo discutir os recursos orçamentários de Belo Horizonte na área habitacional, especificamente. Seus procedimentos são um pouco diferentes daqueles do orçamento participativo comum (chamado regional) e, por isso, será, neste estudo, colocado em segundo plano. Uma das principais diferenças é a necessidade de cadastro da família interessada junto ao Núcleo do Movimento de Luta pela Moradia.

Segue uma breve descrição do modo como é procedimentalizado o Orçamento Participativo Regional em Belo Horizonte nos últimos tempos:

- a) é convocada a população, por meio da Prefeitura de Belo Horizonte e de lideranças comunitárias para as assembleias populares em cada Regional da Prefeitura. Em tais assembleias, é comunicado como se opera o orçamento participativo. São discutidas as necessidades e as reivindicações principais na região que, por meio de uma ata da reunião, serão encaminhadas à Regional;
- b) assim que toma conhecimento das requisições, a Prefeitura de Belo Horizonte retorna à população um parecer, indicando a viabilidade ou não do pedido que, se for impossível, exige uma substituição;
- c) uma segunda etapa de reuniões permite a discussão de temas nas sub-regiões de Belo Horizonte. Cada Regional possui entre três e seis sub-regiões, que recebem recursos em proporção indireta ao indicador sócio-econômico utilizado – o Índice de Qualidade de Vida Urbana, ou IQVU. Neste encontro são selecionadas até 25 empreendimentos por regional, além de eleger os delegados das sub-regiões, proporcionalmente ao comparecimento;

- d) os delegados eleitos no passo anterior saem pela cidade conhecendo a realidade das demandas populares selecionadas, realizando o que chamam de Caravana de Prioridades;
- e) a última instância em que existe a deliberação popular é o Fórum Regional, em que o conjunto dos delegados vai decidir entre as demandas candidatas, sendo um dos seus critérios o custo do empreendimento, fornecido pela PBH. Além disso, ocorre a eleição dos membros da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo (COMFORÇA), entidade que fiscalizará os trabalhos da Prefeitura relativos ao orçamento participativo;
- f) o processo se conclui com a realização do Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias, onde a COMFORÇA entrega ao prefeito o Plano de Empreendimentos que foi definido na última reunião, a ser realizado pela prefeitura.

Pelos passos aqui descritos, restam duas situações bem claras: primeiramente, a participação em nível democrático e permitindo a palavra a todos ocorre somente nas assembleias das regionais e sub-regionais. Partindo-se daí, existe uma atuação intermediada pelos delegados e membros da COMFORÇA.

Outro ponto importante é a existência de uma reunião de pessoas que fiscalizam a execução pelo poder público das demandas solicitadas. Apesar de sua existência, pela característica vinculatória do orçamento participativo, qualquer pessoa pode se rebelar contra a não-execução ou desvios naquilo que foi incluído pelo poder público como demanda popular.

Pelos dados do gráfico abaixo, pode-se perceber o número de participantes do Orçamento Participativo Regional da Prefeitura Municipal de

Belo Horizonte nos últimos anos. Este número é relevante para a avaliação do alcance desta política junto aos cidadãos belorizontinos.

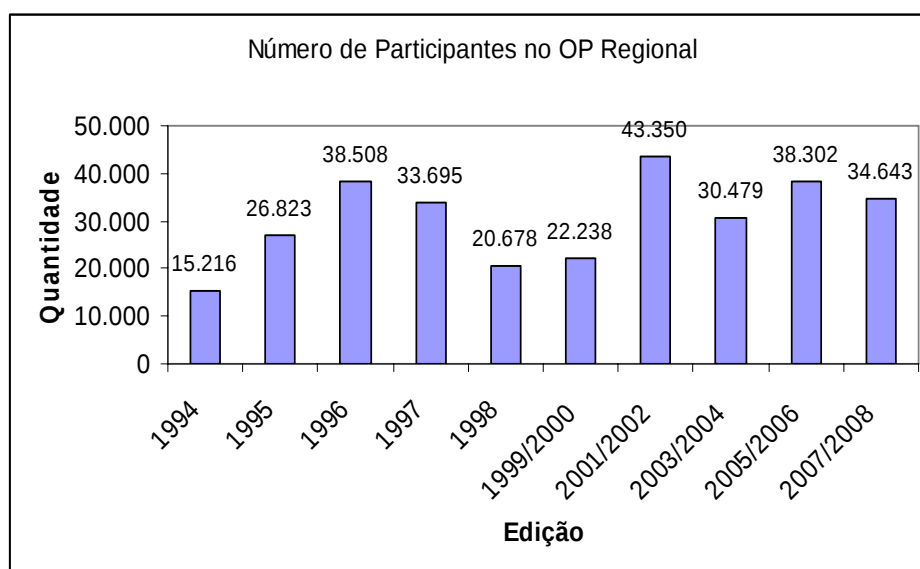


Gráfico 2 Número de participantes do Orçamento Participação Regional, por edição

Fonte: Belo Horizonte (2007)

Outro aspecto de importância é o montante de recursos destinados à deliberação popular. Na edição de 2007/2008, o montante disponibilizado foi de R\$ 79.59 milhões.

5 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL

A evolução do acesso à internet no Brasil já foi demonstrada no capítulo 2. Isso se reflete em Belo Horizonte, onde 56,2% das pessoas na região metropolitana utilizam internet em seu domicílio e 46,7% no seu local de trabalho (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2010).

A Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) estendeu o conceito da democracia participativa, transpassando o já muito comentado orçamento participativo realizado nas Regionais e criando a versão digital dessa ferramenta de gestão e decisão popular: o Orçamento Participativo Digital (OP Digital).

Dessa forma, a partir de um cadastro eleitoral fornecido pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, foi criado um *site* na internet para a eleição das obras, em que o cidadão com domicílio eleitoral em Belo Horizonte poderia escolher qual delas era de maior importância para a cidade.

A participação popular por meio da internet favoreceu uma camada da população que, *a priori*, era excluída das decisões políticas do alto escalão do governo e que não se fazia presente nos orçamentos participativos presenciais, notadamente frequentados por classe de renda baixa, com nível de instrução que, normalmente, não passa do ensino básico (GOMES; MACEDO, 2006).

O sítio virtual www.opdigital.pbh.gov.br foi disponibilizado para a votação pela primeira vez do dia 1º ao dia 30 de novembro de 2006. Os moradores da capital mineira foram convidados a eleger quais obras seriam as mais importantes para melhoria das condições da cidade como um todo, votando, pela internet, em cada uma de quatro indicadas, para cada uma das nove Regionais de Belo Horizonte. Ofereceu-se, então, um total de 36 opções ao cidadão, que podia votar nove vezes, uma para cada Regional.

Com uma dotação de R\$ 20.250.000,00, o empreendimento de 2006 obteve um grande número de eleitores: 172.938. Além de ter a comodidade da realização do exercício do voto da própria morada do eleitor, a Prefeitura distribuiu postos de votação pela cidade, disponibilizando, inclusive, ônibus especiais para a maior comodidade dos cidadãos que se dirigiam ao local de votação.

Graças a uma parceria com o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, a Prefeitura conseguiu construir a dinâmica da votação a partir do cadastro de eleitores que possuem domicílio eleitoral em Belo Horizonte, utilizando-se o número do título eleitoral, em um sistema desenvolvido pela Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte, a Prodabel.

A utilização do OP Digital em Belo Horizonte teve grande repercussão e influenciou outras cidades a programarem o mesmo mecanismo, como, por exemplo, Contagem, que acertou convênio com o TRE, nos moldes daquele celebrado por Belo Horizonte.

Mais importante se tornou esta iniciativa no começo de 2007, com o Decreto Presidencial de 1º de março de 2007, que institui um grupo de trabalho com o fim precípuo de estudar e elaborar propostas de participação social nos diversos âmbitos de planejamento e execução orçamentária, a saber, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Na realização de tal empreitada, dadas as dimensões do país e visando minimizar o dispêndio de recursos pela Administração Pública Federal, a iniciativa belorizontina da participação via internet se destaca.

O OP Digital tem um *iter* diferenciado daquele presencial. A margem de discussão é muito menor, por um lado, mas a utilização das novas tecnologias de informação possibilita atingir um número muito maior de pessoas, quando

comparado ao Regional. Assim, a seguir, faz-se uma breve descrição do processo que leva às deliberações do OP Digital.

- a) toda a fase que antecede a eleição virtual das demandas é realizada pelo poder público. Assim, a escolha dos empreendimentos e toda a questão técnica da votação são realizadas pela Prefeitura de Belo Horizonte em conjunto com outros atores, mas não com a sociedade. Por exemplo, o cadastro daqueles com possibilidade de voto são o resultado de acordo com o Tribunal Regional Eleitoral, enquanto o sítio digital para votação foi discutido com a empresa vencedora da licitação. Um aspecto interessante é o fato de que, ainda nesta fase, foram mapeados os locais onde seriam instalados os postos de votação públicos pela cidade, bem como a capacitação de monitores que auxiliariam o voto;
- b) todo esse processo descrito é submetido a auditorias e avaliações durante o percurso, com a finalidade de resguardar a lisura do pleito;
- c) é aberto o período de votação, quando os cidadãos podem acessar o *site* e votar nas obras que lhes convêm. Também, durante todo esse período, são realizadas avaliações para garantir um resultado fidedigno;
- d) por fim, é encerrado o período de votação, divulgado o resultado oficial, que é inserido no Plano Municipal de Prioridades Orçamentárias.

Após a análise do curso do OP Digital desde o seu início até o término da execução das demandas, podem-se tirar algumas conclusões, principalmente comparando-se os modelos digital e presencial.

De início, não existe uma deliberação das requisições populares pelos próprios cidadãos. Enquanto na versão Regional a escolha final é precedida por

várias reuniões para decisão pelo próprio povo de quais empreendimentos são os mais importantes para sua região e sub-região, no OP Digital tal debate inexistente. A escolha é feita tomando-se por base as opções oferecidas pelo poder público, inexistindo uma atuação prévia da comunidade a fim de delimitar o conteúdo a ser debatido quando da votação.

De outra forma, a decisão final do OP Digital é tomada pelos eleitores, ou seja, é realmente a votação pelo povo que define o caminho a ser seguido. No Regional, a última palavra no tocante às demandas populares é dada por uma comissão eleita para este fim – o conjunto dos delegados eleitos nas sub-regiões.

A eleição de representantes nada mais é que uma volta ao âmago do problema aqui discutido. Acredita-se que não existe diferença entre a escolha de políticos para a tomada de decisão ou a escolha de um grupo para tal fim. A população ainda estará sendo representada, e não tomando as decisões que influenciarão a sua comunidade. Independente do grupo com poder de escolha, ainda existe tal grupo.

A possibilidade de participação virtual amplia a questão espacial da discussão. Enquanto a esfera pública habermasiana era restrita a locais de discussão (igrejas, clubes, cafés, salas de leitura), o ambiente virtual quebra a aparentemente intransponível barreira da distância. A atuação pode ser concretizada de qualquer lugar que possua uma conexão de internet, como uma simples linha de telefone.

Talvez este seja um dos maiores méritos do OP Digital. Uma vez que inexistente o problema espacial, a manifestação de cada um é bem-vinda e benéfica para o grupo, pois a participação da maior parcela possível de pessoas é desejável no modelo utilizado.

Isto demonstra que, utilizando-se a classificação de Pittèri (2007), o OP Digital se encontra no modelo de e-democracia consultiva. A Prefeitura de Belo Horizonte define os problemas a serem superados, propõe soluções e consulta a

população sobre as ideias propostas, consulta esta que não admite retratação. Ainda de acordo com a mesma autora, é uma solução *one-to-many* que, se por um lado, limita a participação nas escolhas, permite um alcance muitíssimo maior da população.

Enfim, não existe uma institucionalização na fiscalização do OP Digital – como existe na versão presencial, consubstanciada na figura da COMFORÇA. Já foi dito que qualquer cidadão pode exercer essa capacidade fiscalizatória; porém, a existência de uma entidade com tal fim é desejável para garantir a completude dos trabalhos.

A quantidade de acessos e a localização desses revelam dados importantes no que tange à dimensão do OP Digital. Além de uma participação, independente do local onde a pessoa se encontra, o estudo desta ferramenta por outras regiões pode levar à replicação do sistema, aumentando os índices de participação popular.

Isso demonstra uma quebra com o paradigma espacial, necessário na esfera pública desenhada por Habermas (1984). A atuação de qualquer lugar do globo torna o cidadão presente, mesmo quando se encontra longe de sua terra. E, dessa forma, garante seu dever-poder de participar nas decisões da Administração Pública à qual se vincula.

Por todo o mundo foram realizados acessos ao sítio virtual do Orçamento Participativo Digital. Na tabela a seguir, observam-se os países com maior número de acessos.

Tabela 1 Visitas ao sítio do OP Digital no mundo

País	Visitas
Brasil	190.525
Estados Unidos	1.033
Portugal	126
França	86
Alemanha	83
Espanha	83
Inglaterra	72
Itália	36
Canadá	30
Japão	25
Finlândia	17
México	17
Suíça	14
Austrália	14
Bélgica	12
Argentina	12
Holanda	10
Chile	9
Luxemburgo	6
Peru	5
Uruguai	5
Turquia	5
Angola	4

Fonte: Belo Horizonte (2007)

Tal lista apenas demonstra os acessos, o que não quer dizer que tais acessos resultaram em votos no pleito. Porém, a qualquer cidadão belorizontino, em qualquer lugar do mundo que esteja, foi permitida a deliberação sobre a solução que considerava melhor. Assim como, por todo o Brasil, houve acessos ao mencionado sítio. A distribuição dos acessos pelo Brasil pode ser avaliada na tabela seguinte.

Tabela 2 Visitas ao sítio do OP Digital no Brasil

Estado	Visitas
Minas Gerais	152.536
Espírito Santo	16.146
Rio de Janeiro	7.397
São Paulo	4.968
Sem dados	4.498
Distrito Federal	2.692
Paraná	710
Ceará	288
Bahia	258
Rio Grande do Sul	244
Rio Grande do Norte	211
Pará	131
Pernambuco	96
Goiás	88
Santa Catarina	67
Mato Grosso	40
Acre	31
Alagoas	23
Maranhão	21
Paraíba	18
Sergipe	17
Mato Grosso do Sul	14
Roraima	8
Rondônia	7
Amazonas	6
Total – Brasil	190.515

Fonte: Belo Horizonte (2007)

Tais quadros mostram a amplitude alcançada pela instituição de um mecanismo de participação popular na internet.

Ainda, comprovando a participação a distância, na tabela a seguir, estão listadas as cidades das quais houve mais acessos ao sítio virtual, bem como o número de visitas realizadas em cada uma delas.

Tabela 3 Cidades com mais acessos ao sítio do OP Digital

Cidade	Visitas
Belo Horizonte	119.903
Contagem	3.060
Caeté	1.733
Nova Lima	1.556
Justinópolis	1.497
Juiz de Fora	1.485
Santa Luzia	1.348
Uberlândia	1.300
Piedade do Paraopeba	1.093
Ribeirão das Neves	1.024
Rio Acima	1.006
Betim	976
Itabirito	967
Venda Nova	742
Marzagania	618
Raposos	518
Parque Industrial	518
Minduri	503
Gata Branca	449
Pedro Leopoldo	441
Pindare	393
Santa Rita Durão	390
S. G. do Rio Abaixo	388
Bom Jesus do Amparo	374
Itauninha	327

Fonte: Belo Horizonte (2007)

Os dados obtidos são de imensa importância para a realização de algumas análises.

Primeiramente, a maior quantidade de acessos ocorreu, logicamente, na região onde os cidadãos são conclamados a atuar. Na tabela 1, dividida por países, o Brasil se encontra na primeira posição. Já na tabela 2, o estado de Minas Gerais ocupa o primeiro lugar e isso é desvendado por meio da divisão dos dados por cidades, observando-se que em Belo Horizonte a quantidade de acessos foi 39 vezes superior àquela da segunda colocada.

Esta discrepância pode ser facilmente explicada por dois fatores: em primeiro lugar, a questão da regionalidade, da atuação na cidade, da necessidade do conhecimento dos problemas locais com o objetivo de exercer uma real diferença na escolha; por outro lado, as delimitações tomadas como base de dados pela Prefeitura de Belo Horizonte, que decidiu utilizar o cadastro de eleitores da cidade, fornecido pelo TRE. Como a lei eleitoral determina uma relação entre o domicílio eleitoral e a residência do eleitor, é fácil perceber que a maioria dos participantes faria seus acessos da própria capital mineira. Isso não impede que, como visto, outras cidades tenham um elevado número de acessos, principalmente cidades da região metropolitana de Belo Horizonte.

Além deste aspecto, nota-se que foram realizados mais acessos do que o número de eleitores participantes, demonstrando o interesse no sistema adotado pela capital mineira. Conforme já salientado, a participação, além da função socio-política de tomada de decisão, tem um caráter educativo. É possível pensar que outras localidades podem utilizar a internet para aumentar o grau de participação popular, demonstrando o grau de interesse de diferentes regiões e países sobre o OP Digital.

No mapa a seguir, ficam claras as relações de acesso ao *site* do OP Digital e sua abrangência global.



Figura 1 Acessos ao sítio do OP Digital pelo mundo
Fonte: Belo Horizonte (2007)

Outro dado deveras importante é a quantidade de votos por pessoa. Como já foi explanado, cada eleitor podia votar em nove obras, uma em cada regional de Belo Horizonte. Porém, a escolha dos nove empreendimentos não era obrigatória, podendo o cidadão participar em menos regionais, escolhendo, assim, menos obras.

Dessa maneira, cada participante poderia desfrutar de um a nove votos, correspondendo cada um destes a uma das regionais de Belo Horizonte. Assim, os dados da Tabela 4 demonstram a porcentagem de pessoas relacionadas a cada possibilidade de número de votos.

Tabela 4 Votantes, por quantidade de votos por pessoa

Número de votos por pessoa	Porcentagem	Número de votantes
9	16,70%	28.876
8	0,28%	484
7	0,40%	687
6	1,04%	1.790
5	1,88%	3.251
4	3,73%	6.459
3	6,75%	11.678
2	15,68%	27.123
1	53,54%	92.590

Fonte: Belo Horizonte (2007)

Tais dados também podem fornecer base para interessantes conclusões. Apenas 16,7% da população que foi ao *site* do OP Digital votou em empreendimentos de todas as regiões de Belo Horizonte. Enquanto isso, mais de 50% dos eleitores escolheu apenas uma regional para a seleção de obras.

A atuação da população ao se mostrar relutante em escolher obras para outras regiões da capital demonstra uma ideia ainda embrionária de consciência de que todos são responsáveis por toda a cidade, e não apenas pela região onde mora.

Mais de 83% da população deixou de votar em alguma das regionais. Tais votos poderiam ser decisivos para a definição do rumo a ser tomado na região, mas, ainda assim os eleitores se abstiveram de dar sua opinião. Esses números demonstram uma tendência de os cidadãos se envolverem em maior grau com obras diretamente relacionadas com suas rotinas. A busca por um maior entrosamento e pela capacidade de analisar aquilo que é melhor para a cidade como um todo deve ser uma preocupação crescente da sociedade belorizontina.

A mobilização de maior número de pessoas, independentemente da área ou da razão, em face do poder público, torna suas vozes mais fortes, uma vez que a representação deve ser tomada como resultado da sua escolha. Mas, as vozes em debate na esfera pública demonstram uma vontade da população de fazer a diferença e retomando em suas mãos a parcela de poder que havia sido concedida aos administradores públicos para a gestão de parte da *res publica*.

A participação deve ser incentivada quando da discussão de problemas e soluções para a cidade. Como já foi antes afirmado, além da maior legitimidade da decisão, o caráter educativo da participação toma forma, incentivando cada vez mais a própria atuação participativa.

Outro aspecto relevante, relacionado à participação, pode ser suscitado na possibilidade de acesso à internet. Sem o acesso, mesmo com os pontos de votação disponibilizados pela PBH, a participação, teoricamente, se tornaria mais difícil. Assim, torna-se importante verificar a abrangência da votação por meio de uma relação entre a quantidade de votos de determinado bairro e a facilidade do acesso à internet.

Isto foi realizado utilizando-se duas variáveis, a saber, a quantidade de votos e a porcentagem de domicílios que possuem computador em cada bairro, ambas variáveis métricas. Infelizmente, não foi possível realizar tal trabalho com todos os bairros, mas apenas com aqueles cujos dados foram fornecidos.

Desse modo, as análises concentraram-se nos bairros com maior concentração de votos, cujo total representa mais de 22% da votação total, e que listados na Tabela 5.

Tabela 5 Bairros com maior concentração de votos

Bairro	Quantidade de votos
Céu Azul	10135
São Gabriel	9971
Vale do Jatobá	9592
Sagrada Família	9464
Serra	8683
Floresta	7860
Cachoeirinha	7622
Caiçara	7301
Cidade Nova	7195
Jardim Leblon	7075
Floramar	6857
Vera Cruz	6763
Padre Eustáquio	6699
Centro	6082

Fonte: Belo Horizonte (2007)

Na Tabela 6 observam-se os dados que constam no Atlas de Desenvolvimento Urbano da Região Metropolitana de Belo Horizonte, do ano de 2000, referentes ao percentual de domicílios que dispõem de computador, para cada um dos bairros listados na Tabela 5.

Tabela 6 Percentual de domicílios que possuem computador, por bairro

Bairro	Percentual de domicílios que possuem computador
Céu Azul	3,53
São Gabriel	14,1
Vale do Jatobá	8,21
Sagrada Família	38,43
Serra	63,76
Floresta	50,85
Cachoeirinha	27,57
Caiçara	37,07
Cidade Nova	64,74
Jardim Leblon	3,53
Floramar	14,57
Vera Cruz	27,76
Padre Eustáquio	43,26
Centro	50,52

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (2000)

Por meio destes dois grupos de dados, apesar de distantes no tempo (foram utilizados devido à impossibilidade de se conseguir dados mais recentes), pode-se descobrir se existe alguma correlação entre a presença de um computador no domicílio e a tendência ao voto através do meio digital.

Utilizando-se o software Microsoft Excel, chegou-se ao coeficiente de correlação de Pearson igual a -0,354. Segundo Mattar (1998), a correlação refere-se ao grau de correspondência existente entre uma variável-critério e uma variável-prognóstico. Seu objetivo é medir o grau de associação linear entre duas variáveis (BRESSAN, 2006). Para Furtado (1996), a análise de correlação é centrada na identificação e na quantificação da associação entre dois grupos de variáveis. O foco da correlação canônica é direcionado para a correlação entre uma combinação linear das variáveis em um dos grupos com outra combinação linear das variáveis do outro grupo de variáveis.

Tal valor se encontra, conforme Hair Júnior et al. (2005), em um nível pequeno de correlação, mas definido. Porém, mais importante que o módulo encontrado, é a direção da correlação. A quantidade de votos tende a subir em bairros com menor quantidade de casas com computador. Isso leva a crer que a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) conseguiu realizar uma inclusão digital quando da votação, com seus pontos espalhados pela cidade e proporcionou uma participação mais atuante destas regiões. Infelizmente, não foi possível levantar outros dados divididos por bairro da capital e, assim, realizar análises com outras variáveis.

Por fim, aborda-se um tema extremamente relevante quando se trata da cidadania virtual: a segurança dos dados.

A própria página *web* da PBH explica como o cidadão deve inserir seus dados para votar: Clicar no link "Votar". Preencher os campos com nome e número tal como estão no título eleitoral. Escolher a regional, selecionar a obra e clicar "votar". O eleitor podia votar em todas as nove obras de uma única vez ou em mais vezes, desde que votasse em apenas uma obra por regional.

Como se pode observar, não existe um campo para a senha pessoal do eleitor, ou nenhum método de segurança, a não ser o conhecimento dos dados do título eleitoral do participante.

Porém, a internet, como ferramenta de busca de informações e transparência, também é um imenso banco de dados de informações pessoais. Uma pesquisa simples com um nome completo de alguém pode fornecer informações valiosas para possibilitar fraudes no OP Digital.

O próprio TSE disponibiliza uma consulta aos dados do eleitor, dados necessários para o cadastro no sítio do OP. É necessário inserir o nome completo do eleitor, a data de nascimento e o nome completo da mãe. Dados que qualquer um consegue na internet.

A preocupação com a segurança começa a levar cidadãos a denunciar possíveis falhas do sistema. E, ironia à parte, tal denúncia é levada à evidência, principalmente por meio da internet. Já existem páginas e blogs¹ que tratam do assunto, bem como um vídeo no Youtube, *site* que hospeda vídeos na internet².

É claro que não pode ser um preço a se pagar pela participação a existência de possibilidades de fraude. Uma revisão dos dados necessários à votação, melhorando o sistema de participação digital, mostra-se necessário para o funcionamento do pleito e, mais ainda, fundamental para a garantia da cidadania.

¹ <http://raquelcamargo.com/blog/tag/orcamento-participativo-digital/>

² http://www.youtube.com/watch?v=hGE-Zjw2yg4&feature=player_embedded

6 ENTRE O PRESENCIAL E O VIRTUAL

Hoje, Belo Horizonte dispõe de dois canais aqui elencados para a participação popular na formulação da peça orçamentária: O Orçamento Participativo Regional e o Orçamento Participativo Digital.

Apesar de semelhantes em seu fim, os dois têm formatações muito diferentes, conforme foi exposto anteriormente. Dessa forma, fica a pergunta: como avaliar as formas diferentes, ou mesmo semelhantes, mas em diferentes períodos, de orçamento participativo?

A criação de uma metodologia para a análise dos OPs é buscada há algum tempo. Porém, existe uma dificuldade intrínseca na avaliação deste tipo de política pública. Como avaliar a capacidade do Estado de ampliar a democracia e afirmar o controle popular da administração pública, por privilegiar o tratamento dos gastos estatais num espaço público, no âmbito local, em que o cidadão pode controlá-los (SILVA; CARVALHO, 2006).

Alguns autores buscam uma avaliação eminentemente teórica (FRANZESE; PEDROTI, 2005), avaliando a *accountability* gerada pelo OP. Em nossa visão, após a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Cidades, a obrigatoriedade da existência do OP e do cumprimento de suas demandas não pode mais ser questionada. Além disso, pelo próprio princípio da motivação (CUNHA JÚNIOR, 2008), quais seriam as razões estatais para atuar contra os interesses declarados pelos cidadãos?

Outros buscam avaliações institucionais dos mecanismos atuantes na participação, bem como suas idiossincrasias internas (FEDOZZI, 2001; SILVA; CARVALHO, 2006). Avritzer (2003) busca mesclar a identidade teórica do orçamento participativo e conceitos práticos de gestão pública. Alguns marcos para avaliação são propostos por Silva e Carvalho (2006), porém, são dificilmente aplicáveis quando é avaliado o OP Digital. O comparecimento às

reuniões do OP e a avaliação do debate entre estes e a Administração tornam-se impossíveis, devido à inexistência de tais reuniões.

Neste trabalho, buscou-se analisar os dados que foram obtidos durante a pesquisa.

As informações que se mostram mais relevantes são, neste estudo, aquelas relativas à quantidade de participantes nos diferentes modelos do orçamento participativo, os recursos investidos em cada um e, por fim, as diferenças em seu *iter*, ou seja, como são realizadas as deliberações populares até que sejam incluídas na lei orçamentária.

No gráfico 2 observa-se a quantidade de participantes no Orçamento Participativo Regional em cada ano de sua realização, tendo participação inicial de 15.216 cidadãos, com pico no OP de 2001/2002, que teve 43.350 participantes.

Tais informações resultam em uma média de 32.087 participantes por edição do Orçamento Participativo Regional. É válido lembrar o ápice da participação, já mencionado, e a atuação da população em 2007/2008, edição contemporânea à criação do OP Digital, que soma 34.643 pessoas.

Já no Orçamento Participativo Digital, os números destoam bastante dos apresentados, tendo, em 2006, a participação dos cidadãos atingido o vertiginoso número de 172.938.

A comparação entre tais dados é relevante, devido à parcela da população que tomou em suas mãos a decisão sobre a vinculação do orçamento público. A simples proporção demonstra que a quantidade de participantes no OP Digital é extremamente superior à da versão presencial. Em seus anos de criação, a versão presencial alcança menos de 9% daquela virtual. Enquanto, em seu ápice, o OP Regional teve a presença de 25,1% do total apresentado pelo OP Digital, a média se situa em torno de 18,6%.

No ano da criação deste, a porcentagem do OP presencial se situa em torno de 20% daquela do OP virtual. Porém, tais dados podem estar um pouco desvirtuados, devido às alterações na população da cidade. Assim, uma melhor avaliação pode ser realizada comparando-se os números das versões aqui estudadas com a evolução dos cidadãos de Belo Horizonte, disponibilizada no sítio digital do TSE³ (ELEITORADO, 2010).

O eleitorado belorizontino, em novembro de 2006, época da aplicação do OP Digital, era de 1.740.121 cidadãos. Dessa forma, a participação no OP mencionado é de cerca de 10% do total de eleitores na época. Enquanto isso, o OP Regional, na edição de 2007/2008, obteve a participação de 2% da massa eleitoral do período.

Assim, é inegável a majoração a olhos vistos na atuação dos cidadãos belorizontinos com a adoção do Orçamento Participativo Digital. A quebra do paradoxo do encontro, da necessidade do espaço físico para deliberação leva à facilidade da “presença” do cidadão na esfera pública. Existe uma evolução clara no número de pessoas que atuam na decisão da lei orçamentária, bem como, devido à relação entre planejamento e orçamento, nas futuras decisões do município.

Outro aspecto de interesse neste comparativo está na quantidade de recursos disponibilizados para cada uma das modalidades de orçamento participativo. Tal valor deve (ou deveria) se relacionar diretamente com a vontade de participação popular, uma vez que quanto maior o impacto orçamentário da matéria maior a capacidade de controle da população sobre as ações estatais.

Os dados orçamentários da Prefeitura de Belo Horizonte estão disponíveis na página da Secretaria Adjunta de Orçamento. Para esta pesquisa,

³ Disponível em
<<http://www.tse.gov.br/sieeleitoradoweb/eleitorado/evolucao/evolucao.jsp>>

interessa a Síntese do Orçamento Consolidado do Poder Público Local e, ainda, como os OPs realizados em Belo Horizonte tratam somente de despesas, o consolidado das despesas é de mais simples consulta (BELO HORIZONTE, 2008).

Os recursos disponibilizados para o Orçamento Participativo Digital na edição de 2006, no montante de 20.250.000,00, tratam de 0,5% do total das despesas do município incluídas na Lei Orçamentária Anual de 2007. Enquanto isso, a parcela orçamentária destinada ao Orçamento Participativo Regional de 2007/2008 resultou em 1,93% da despesa total de Belo Horizonte.

Outra análise relevante neste ponto é a relação entre o volume de recursos e a quantidade de participantes de cada uma das modalidades estudadas. No caso do OP Digital, essa relação resulta em R\$ 117,09 por participante, bem abaixo dos R\$ 2.297,33 resultantes no OP Regional.

Por fim, existe a relação entre a quantidade de obras aprovadas em cada um dos OPs e os recursos disponibilizados. A versão presencial obteve aprovação de 98 obras, perfazendo R\$ 812.105,12 por obra, enquanto aquelas aprovadas digitalmente demonstram um investimento de R\$ 2.250.000,00 em cada um dos 9 investimentos.

Neste trabalho, foram explicitadas as fases de cada um dos processos que resultam na participação por meio dos mecanismos de orçamento participativos aqui estudados, ou seja, o regional e o digital.

No presencial, são várias as fases de encontro e deliberação populares. A população indica as obras que deseja para sua região, obtendo um parecer da Administração, considerando tais empreendimentos viáveis ou não. Por fim, delegados eleitos nas assembleias votam entre as obras escolhidas pela população.

Observa-se que os cidadãos encontram-se engajados desde o início do processo nas deliberações, possuindo amplo poder de decisão nos investimentos

que serão realizados. As escolhas realizadas no princípio do processo poderão ser escolhidas como as prioritárias em seu fim.

Claro é que existe a participação da Administração no processo, executando sua metodologia e informando sobre a viabilidade dos projetos escolhidos.

Por outro lado, no orçamento participativo realizado pela internet, a possibilidade de participação encontra-se reduzida. A própria prefeitura escolhe as demandas que serão objeto do pleito, inexistindo assembleias para este fim. A escolha popular somente é exercida no fim do processo de escolha, ou seja, na definição das obras vencedoras.

É interessante notar que, nas fases finais de votação, enquanto o OP Regional depende dos delegados - representantes dos participantes das assembleias que definiram as obras que seriam eleitas, ou seja, mandatários da população -, no OP Digital isto se dá pela própria população.

Pode-se dizer, então, que a consulta direta aos cidadãos ocorre, na versão presencial, na definição das obras, enquanto na virtual existe na escolha final dos investimentos.

Dessa forma, fica demonstrado que o *iter* de cada processo é diferente e a participação direta é realizada em momentos diferentes. É difícil avaliar qual delas proporciona melhores resultados, porém, devido à diferença nas mídias, é possível afirmar que ambas atuam no sentido de permitir a atuação cidadã nos rumos da formulação de políticas públicas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prática democrática é a pedra fundamental sobre a qual foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Declarando que o Brasil é um Estado democrático de direito, busca salientar a importância da normatização da atuação na forma de democracia.

Todavia, a definição de democracia pode ser um tanto tortuosa, gerando certa confusão. Com os frequentes choques entre a concepção realista e idealista de democracia, a questão da participação da população torna-se, conseqüentemente, difícil. No entanto, todas as teorias têm um ponto em comum: a participação (em maior ou em menor grau) na direção do Estado e nos rumos da Administração.

Devido às crises nas democracias tradicionais – corrupção, desvio de interesses, falta de transparência – começaram a ser criadas, em vários locais do globo, alternativas para a inserção da população na tomada de decisão estatal. Sejam em âmbito municipal (OP de Porto Alegre, OP de Belo Horizonte) ou, até mesmo, transnacional (*Your voice in Europe*), tais alternativas buscam maximizar o poder de atuação da população sobre seus representantes.

A utilização da internet nesse sentido é relativamente nova. Por meio dessa ferramenta, políticos buscam se relacionar com os cidadãos de maneira mais simples e acessível. Por meio da formação de redes de relacionamento, disponibilização de informações e diálogos consultivos, ela permite que o cidadão se insira na administração pública.

O orçamento participativo é uma iniciativa governamental do âmbito municipal que se deu, no Brasil, pela primeira vez, em Porto Alegre, RS e depois proliferou para várias capitais brasileiras. A cidade de Belo Horizonte foi pioneira em inovar esse dispositivo ao possibilitar a escolha de obras por meio da votação pelo sítio da Prefeitura na internet.

A formação de novos espaços públicos para discussão e deliberação deve ser incentivada, para a construção de uma Administração mais ampla e transparente, que busque atender às demandas da população. Além disso, a institucionalização da esfera pública, procedimentalizando-a e tornando sua decisão vinculante, é essencial para a garantia da realização da vontade popular.

Esta inovação resulta em números surpreendentes. Em seu primeiro ano de aplicação, a metodologia do OP Digital conseguiu mobilizar 10% do eleitorado de Belo Horizonte para escolher onde deveriam ser investidos os recursos públicos que somavam o montante de R\$ 20.250.000,00.

Partindo do pressuposto de que a participação em Belo Horizonte nos orçamentos participativos regionais se situou em 2% no mesmo período, a capacidade de mobilização da internet torna-se evidente.

Em situação oposta está o volume de recursos disponibilizado para cada modalidade: R\$ 79.586.302,00 foram colocados à disposição dos participantes do OP Regional.

Tais números podem estar relacionados com o ineditismo do OP Digital, pioneiro na participação pela internet sobre o orçamento público. Por ser a primeira edição, o desconhecimento sobre a aplicação e os rumos que seriam tomados pode ter gerado uma apreensão no poder público e este, agindo com cautela, decidiu reduzir os recursos com fim de se acautelar.

É mister mencionar a independência dos recursos de cada um dos modelos de OP. Não ocorreu aqui uma subtração de recursos do OP Regional, mas uma majoração naqueles disponibilizados pelo governo para ser objeto de discussão popular.

A participação do público nos procedimentos em cada uma das modalidades também é fator de curiosidade. Enquanto na versão presencial existe uma participação muito maior dos cidadãos nas etapas iniciais do processo, especialmente na escolha das obras a serem futuramente levadas à

eleição pelos delegados, na virtual, a participação se dá no pleito definitivo, ou seja, decidindo verdadeiramente quais investimentos serão realizados, cabendo à PBH elencar as opções disponíveis em cada uma das regionais.

Neste caso, são modelos bem diferentes. Além do próprio momento da participação, as formas também se mostram diferentes. Enquanto o modelo regional abre espaço para debates entre a população e o poder público, o virtual é um sistema criado na forma *one-to-many*, atrás de simplicidade na participação. É buscada, neste último, uma alternativa que possa atender a um grande número de pessoas de uma só vez. Tal simplicidade propicia, também, a maior relação entre quantidade de obras escolhidas e seu valor, reduzindo as possibilidades de escolha e definindo investimentos maiores em cada uma das regionais.

Deve-se também levar em consideração o caráter virtual do OP Digital. Por meio da quebra do paradigma espacial, a participação pode ser realizada de qualquer lugar do planeta, onde exista uma conexão com a rede. A inexistência da necessidade do comparecimento facilita a atuação de cidadãos que, devido à sua localização, restariam impossibilitados de valer-se do mecanismo presencial de participação.

Além disso, a não-necessidade do encontro permite a participação de pessoas que, por alguma razão, não podem comparecer às assembleias do OP Regional (horário de trabalho, problemas pessoais, etc.). A votação pela internet amplia o “local” de participação para o computador mais perto do cidadão.

Dessa forma, ocorreu uma ampliação da participação popular nas tomadas de decisão da Administração municipal. Aumentou tanto a quantidade de participantes quanto o volume de recursos e a área de abrangência da possibilidade de atuação.

Por ser uma experiência nova, o OP Digital não está livre de falhas. Como foi mencionado, existe a possibilidade de fraudes. Repensar os

mecanismos de segurança digital é *conditio sine qua non* para que o instituto renda frutos e seus resultados sejam incontestáveis.

A contínua avaliação dos procedimentos e dos resultados do OP Digital deve ser alvo de estudos e pesquisas constantes, tanto por parte do poder público quanto por pesquisadores independentes. Melhorias na acessibilidade da população bem como na segurança digital devem ser investigadas e aplicadas, com o fim último de permitir que a população participe das decisões estatais. Principalmente neste ano de 2010, quando será realizado o censo nacional e serão disponibilizadas diversas informações demográficas da população, o estudo do OP Digital a ser realizado neste ano desperta interesse extremo.

A atuação popular virtual nos próximos anos pode demonstrar um novo caminho a ser seguido em grande escala por administrações públicas pelo Brasil e pelo Mundo. As novas tecnologias de informação disponibilizam mecanismos de deliberação nunca antes vistos. Resta saber se a evolução de tais formas participativas se tornará um sucesso ou, devido às falhas apontadas, resultará em mais uma fonte de preocupação para a população.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas**: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade social. Brasília: Finanças Públicas, 2006. 491 p.

AMMANN, S. B. **Participação social**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1977. 139 p.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. Disponível em:

<<http://democraciaparticipativa.org/files/LeonardoAvritzer-Oor%E7amentoparticipativoeateoriademocr%E1ticaumbalan%E7ocr%E7Dtico.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

_____. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 35-44.

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, p. 83-108, nov. 2003.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Contas públicas de 2007**. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=contaspublicas&tax=12411&lang=pt_BR&pg=6420&taxp=0&>. Acesso em: 20 jan. 2010.

_____. **Orçamento participativo regional 2007/2008**. Belo Horizonte, 2007. 54 p.

BENTHAM, J. **The principles of morals and legislation**. New York: Prometheus Books, 1988. 352 p.

BOURDIEU, P. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1997. 144 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 nov. 2009.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: <<http://www.monarquia.org.br/novo/pdf/constituicaodoimperio.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

_____. **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1964/4320.htm>>. Acesso em: 1 fev. 2010.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1997. 171 p.

BOHMAN, J. **Public deliberation: pluralism, complexity and democracy**. London: MIT, 1996. 317 p.

BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. 392 p.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1981. 86 p.

BRESSAN, V. G. F. **Mensuração em recursos humanos**. Lavras: UFLA, 2006. Apostila.

BREVE história da internet. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3396/1/internet.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

BRUXEL, L. Participação e legitimação política: o (des)encontro de Thompson com Habermas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, 13., 2004, São Bernardo do Campo. **Anais...** São Bernardo do Campo: COMPOS, 2004. 1 CD-ROM.

CASTRO, M. H. G. Equipamentos sociais e política local no pós-64: dois estudos de caso. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 8, n. 24, p. 67-74, 1988.

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO. **Evolução do número de hosts do Brasil**. Disponível em: <<http://www.cetic.br/hosts/index.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

CITTA DI VITERBO. **Demetra**. Disponível em:

<<http://www.comune.viterbo.it/vtdigitale/docs/demetra.html>>. Acesso em: 22 dez. 2009.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de direito administrativo**. Salvador: JusPodium, 2008. 588 p.

DAHL, R. A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989. 151 p.

EGLER, T. T. C. Democracia virtual no governo da cidade. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 41-53, mar. 2008.

ELEITORADO. Disponível em:

<<http://www.tse.gov.br/sieeleitoradoweb/eleitorado/evolucao/evolucao.jsp>>. Acesso em: 5 fev. 2010.

FARIA, C. F. **Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte**. 2008. 158 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. 3. ed. Porto Alegre: Tomo, 2001. 248 p.

FERREIRA, A. L. S. S. **Lages: um jeito de governar**. São Paulo: Instituto Pólis, 1991. 35 p.

FIGUEIREDO, F. C. O orçamento participativo como ato administrativo. In: CONGRESSO DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 4., 2009, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2009. 1 CD-ROM.

FRANZESE, C.; PEDROTI, P. Limites e possibilidades do orçamento participativo: para além da retórica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 207-231, abr./jun. 2005.

FURTADO, D. **Análise multivariada**. Lavras: UFLA, 1996. 394 p.

GARCIA, A. N. Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 166, p. 9-22, abr./jun. 2005.

GENRO, T.; SOUZA, U. de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 3. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. 128 p.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 318 p.

GOMES, E. M. R.; MACEDO, M. A. B. **Orçamento participativo: evolução da participação popular e dos recursos no OP de Belo Horizonte no período de 1994/2004**. 2006. 74 p. Monografia (Especialização em Contabilidade Governamental) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 352 p.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 397 p.

HAIR JÚNIOR, J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005. 471 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Acesso à internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2005**. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/acessoainternet/tabelas/tab1_25_2.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2010.

KASHIWAKURA, H. K. **A contabilidade gerencial aplicada ao orçamento-programa como instrumento de avaliação de desempenho**. Brasília: ESAF, 1997. 82 p.

LÉVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Ed. 34, 1999. 250 p.

MARCONDES, V. Novas tecnologias de conexão e o futuro da esfera pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO DA REGIÃO SUL, 8., 2007, Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo: UFP, 2007. 1 CD-ROM.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing: execução e análise**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998. 270 p.

MENDES, D. V. **Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo**. 2004. 195 p. Tese (Doutorado em Filosofia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

MENDES, D. V. **Finanças públicas: IX Prêmio Tesouro Nacional 2004**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2005. 78 p.

MICHELS, R. **Political parties**. New York: Free, 1949. 380 p.

MIGUEL, L. F. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 483-511, 2002.

MIRANDA, S. A. A. de. **A crise da democracia representativa e a reforma política**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7386>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

MOSCA, G. **The ruling class**: elementi di scienza política. New York: McGraw-Hill Book, 1967. 514 p.

OLIVEIRA, R. F. de; FERREIRA, J. R. **Processo legislativo**: uma contribuição ao debate. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996. 133 p.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992. 162 p.

PIRES, R. R. C. **Orçamento participativo e planejamento municipal**: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte. 2001. 152 f. Monografia (Graduação em Administração) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

PITTÈRI, D. **Democrazia elettronica**. Bari: Laterza, 2007. 169 p.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas de desenvolvimento humano da região metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_bh/index.php>. Acesso em: 10 abr. 2010.

QUIRINO, C. G. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade. In: WEFFORT, F. C. (Org.). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2003. v. 2, p. 149-188.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. São Paulo: M. Fontes, 2006. 167 p.

SAMPAIO, A. L. **O OP como modelo de planejamento e ação governamental: o caso de Belo Horizonte**. 2000. 54 p. Monografia (Graduação em Economia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-42.

SARTORI, G. **Democratic theory**. Santa Barbara: Greenwood, 1973. 479 p.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 528 p.

SILVA, F. C. da. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma idéia. **Revista Sociologia, Problemas e Práticas**, São Paulo, v. 41, n. 35, p. 117-138, abr. 2001.

SILVA, G. P.; CARVALHO, C. E. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do orçamento participativo. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, set./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01036351200600030003&lng=pt&nrm=isso>. Acesso em: 15 abr. 2010.

SILVEIRINHA, M. J. Democracia deliberativa e reconhecimento: repensar o espaço público. In: CORREIA, J. C. (Org.). **Comunicação e política**. Covilhã: Estudos em Comunicação, 2005. p. 139-169.

TATAGIBA, L. F. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. 2003. 189 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

THOMPSON, J. B. **A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 261 p.

URBINATTI, N. O que torna a representação democrática. **Lua Nova: Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2009.

ANEXOS

ANEXO A – Resultados da votação do Orçamento Participativo Digital 2006

Regional	Empreendimento	Porcentagem dos votos recebidos, por Regional	Quantidade de votos recebidos	Total de votos por regional
Regional Barreiro	Implantação do Complexo Esportivo Vale do Jatobá	41%	19.134	46.338
	Implantação da Biblioteca Pública Barreiro	34%	15.747	
	Revitalização da avenida Olinto Meireles	13%	5.796	
	Revitalização do Centro Comercial do Barreiro	12%	5.661	
Regional Centro-Sul	Reforma da praça Raul Soares e adjacências	30%	20.836	69.307
	Cobertura de trecho do ribeirão Arrudas	26%	17.685	
	Reforma da Policlínica Centro-Sul	24%	16.302	
	Construção da Praça de Esportes Radicais	21%	14.484	
Regional Leste	Reforma do PAM Sagrada Família	46%	21.265	45.883
	Implantação do subtrecho via 710	24%	10.992	
	Centro de Referência do Programa BH Cidadania	21%	9.580	

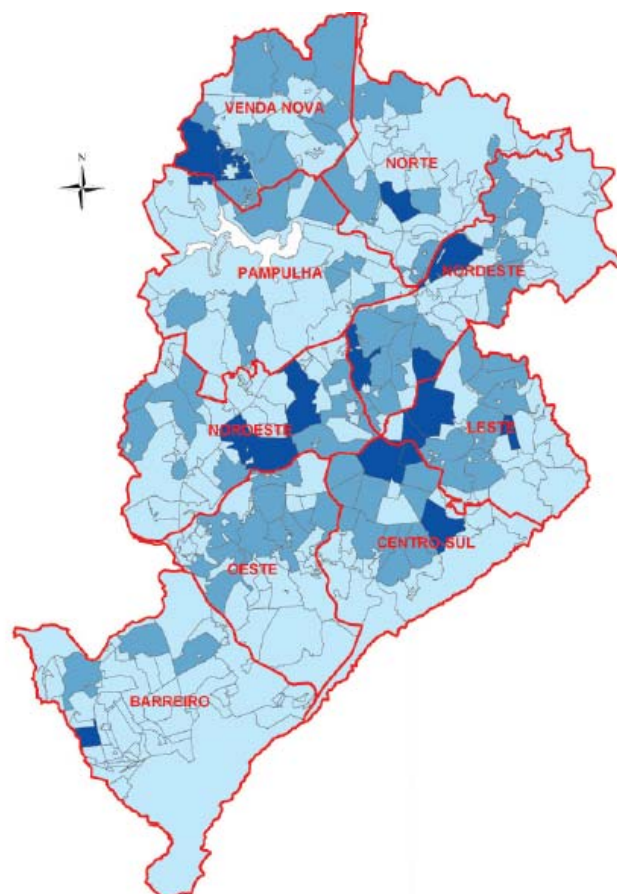
ANEXO A, continuação

	Construção do Centro Cultural da Região Leste	9%	4.046	
Regional Nordeste	Ligação das regiões nordeste e norte	41%	26.872	66.288
	Urbanização da rua Beira Linha	33%	22.075	
	Revitalização da avenida Bernardo Vasconcelos	15%	9.856	
	Revitalização da Avenida José Cândido da Silveira	11%	7.485	
Regional Noroeste	Construção de albergue	38%	17.027	45.000
	Revitalização do entroncamento Pedro II - Carlos Luz	30%	13.554	
	Construção de passarela no bairro Califórnia	20%	9.011	
	Revitalização da Avenida Abílio Machado	12%	5.408	
Regional Norte	Construção do Espaço Cultural Multiuso na Via 240	43%	25.549	59.890
	Alças de acesso ao viaduto da avenida Cristiano Machado	35%	21.121	
	Construção de Espaço BH Cidadania	16%	9.414	
	Requalificação da avenida Waldomiro Lobo	6%	3.806	
Regional Oeste	Centro de Especialidades Médicas	41%	21.090	51.197
	Implantação do Espaço BH Cidadania – Cabana	29%	14.962	

ANEXO A, continuação

	Construção de passagem sob o Anel Rodoviário	19%	9.509	
	Revitalização da avenida Barão Homem de Melo	11%	5.636	
Regional Pampulha	Implantação do Parque Ecológico no Brejinho	34%	19.188	56.230
	Urbanização da avenida Francisco Negrão de Lima	29%	16.436	
	Tratamento urbanístico da confluência de córregos	22%	12.472	
	Iluminação funcional e cênica da orla da Lagoa	14%	8.134	
Regional Venda Nova	Construção do Parque Ecológico Telê Santana	39%	24.366	63.133
	Urbanização da avenida Central	32%	20.285	
	Biblioteca Pública e Centro de Memória	15%	9.537	
	Revitalização do Centro Comercial de Venda Nova	14%	8.945	
Total				503.266

**ANEXO B – Divisão dos votos por bairros em
Belo Horizonte/OP Digital 2006**



	Alta concentração de votos (de 6000 acima)
	Média concentração de votos (de 2001 a 5999)
	Baixa concentração de votos (até 2000)
	Limites das Regionais