

# **36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**

**GT01 - Ciberpolítica, ciberativismo e cibercultura**

**O IMPACTO DOS USOS DAS NOVAS  
TECNOLOGIAS DIGITAIS NA DINÂMICA  
PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA DOS  
ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS DE BELO  
HORIZONTE E RECIFE: UMA ANÁLISE  
COMPARADA**

**Dimas Enéas Soares Ferreira**

Vários municípios brasileiros têm adotado mecanismos de participação política e de deliberação pública *online*, dentre eles o OP digital ou semidigital. Estas experiências mesclam mecanismos de *e-government* e de *e-democracy*, fruto do uso das NTICs nos processos de participação política e deliberação pública. Trata-se de uma inovação democrática que se insere nas tendências contemporâneas de democracia eletrônica, hoje em curso em vários lugares do mundo. Belo Horizonte e Recife adotaram formas de orçamentação participativa digital e/ou semi-digital. Estes institutos políticos de *e-participation* têm produzido diferentes impactos sobre as formas tradicionais de associativismo, inclusão, participação, mobilização e deliberação pública. Em alguns casos, podemos verificar que elas têm qualificado o processo deliberativo e permitido a constituição de arenas de deliberação pública online o que ainda é visto com ressalvas pelos mais céticos.

A análise do desenho institucional destes arranjos de deliberação pública *online*, bem como a análise empírica de indicadores quantitativos da participação e da deliberação política através das NTICs, especialmente a Internet, sinaliza para uma possibilidade de se ampliar o cânone democrático, não só por conta da maior agregação numérica de indivíduos ao processo deliberativo, mas também pela possibilidade de desenvolvimento de novas formas de inclusão, participação, mobilização, associativismo e interação virtual que podem se dar por meio de ferramentas digitais presentes na Internet, como *mails, chats, blogs, posts, twitters* e redes sociais (*facebook, orkut* etc). Além disso, sistemas digitais tem permitido maior acesso dos cidadãos às informações a respeito da gestão pública, elevando assim o controle social e a *accountability*.

Primeiramente buscamos compreender porque a participação política *online* pode ser pensada para além da ótica meramente agregativa e como experiências de OP digital ou semidigital podem mesclar a participação off-line e online, criando arenas deliberativas híbridas com dinâmicas de mobilização, interação e associativismo virtuais e presenciais. Em seguida buscamos saber se estes novos fóruns de deliberação virtual realmente reduzem os custos da participação política criando possibilidades de oxigenação da democracia. Finalmente, procuramos saber se as NTICs têm sido usadas não só como ferramentas de consulta política, facilitando a comunicação entre cidadãos e agentes públicos, mas como possibilidades de se difundir valores pluralistas e democráticos através de fluxos verticais de comunicação entre cidadãos e estado, além

da interatividade e de fluxos horizontais multidirecionais entre os cidadãos e entre os diferentes grupos de interesses presentes na sociedade civil.

Neste sentido, comparamos o desenho institucional do Orçamento Participativo de Belo Horizonte e a etapa digital do Orçamento Participativo de Recife com o objetivo de verificarmos o impacto do uso das NTICs sobre o processo político e sobre a qualidade da deliberação pública. Trabalhamos com quatro dimensões institucionais da deliberação pública, quais sejam: participação, mobilização, interação e controle social. Dessa forma, foi possível verificar quantitativamente, a partir dos desenhos institucionais das duas experiências de OP em questão, os níveis de qualidade da deliberação pública produzidos pela introdução de formas de *e-participation* e de deliberação *online*. Também realizamos análises empíricas de dados quantitativos e informações qualitativas obtidas a partir de trabalho de campo realizado nas duas cidades em tela entre os anos de 2008-2011, como entrevistas aos responsáveis pela sua implementação e operacionalização e às lideranças comunitárias e cidadãos que participaram destas experiências de orçamentação participativa digital e semi-digital. Por fim, analisamos os conteúdos discursivos dos comentários postados no *site* do OP Digital de BH nos anos de 2008 e 2011, para isso criamos um Índice de Qualidade da Deliberação *Online* (IQDO) que se baseou em sete preditores, quais sejam: participação; inclusividade; provimento de razões; reciprocidade; respeito mútuo; orientação para o bem comum; e orientação para a mobilização. Índice criado a partir dos índices de qualidade deliberativa online trabalhados por Steiner *et al* (2004), Stromer-Galley (2007), Bächtiger *et al* (2009), Wales *et al.* (2010) e Mendonça e Pereira (2011).

Nossa metodologia se baseou na coleta de dados quantitativos a respeito da inclusão e da participação política junto às secretarias, órgãos públicos e empresas de processamento de dados envolvidas no processo em Belo Horizonte e Recife. Também coletamos dados e informações qualitativas acerca da participação política nestes dois institutos participativos *online*, seja através de entrevistas junto aos gestores responsáveis pela montagem, implementação e operacionalização destas arenas, seja junto aos cidadãos participantes, como líderes comunitários da cidade do Recife, por exemplo.

Considerando que nossos objetos de pesquisa possuem desenhos institucionais e mecanismos participativos e deliberativos distintos, que dificilmente nos permitiriam

simplesmente contrapô-los visando realizarmos uma análise de cunho comparativo, optamos primeiramente pela comparação dos desenhos institucionais das duas experiências em tela, buscando identificar os mecanismos participativos, as arenas de deliberação *online* e as ferramentas comunicativas e interativas digitais comuns ou não de modo a definirmos um primeiro grau de qualidade deliberativa de ambos.

Sabendo de antemão que teríamos grandes problemas para encontrar uma metodologia ideal de comparação empírica das duas experiências aqui enfocadas, dadas suas peculiaridades e distinções normativas e institucionais, optamos então por comparar o conteúdo dos comentários e mensagens postadas no *site* do OPD-BH nos anos 2008/2011 de forma a aferir, através de uma matriz de indicadores e variáveis, o grau de qualidade da deliberação *online* nesta arena especificamente. Para tanto, a construção de nosso modelo de análise se baseou em uma série de preditores já utilizados por outros autores que realizaram pesquisas de caráter empírico sobre a qualidade da deliberação pública *online*, como Steiner *et al* (2004), Stromer-Galley (2007), Maia (2008), Gomes e Maia (2008), Bächtiger *et al* (2009), Wales *et al.* (2010), Sampaio (2010) e Mendonça e Pereira (2011).

Como nossa proposta é de uma análise comparada tivemos que buscar conhecer as diferentes formas de se estabelecer relações empíricas entre diferentes tipos de variáveis. Primeiro buscamos descrever o desenho institucional dos dois experimentos participativos digitais e semidigitais em tela evidenciando suas diferenças e semelhanças. Em seguida, dadas as diferenças, analisamos qualitativamente o OPD-BH e a fase semidigital do OP Recife com o objetivo de aferir como se dá a participação e a deliberação nestas duas experiências de *e-democracy*. Finalmente, tendo evidenciado as diferenças e similaridades, buscamos aferir o potencial inclusivo de cada um deles através do desenho institucional e da análise da qualidade da deliberação no OPD-BH.

Enfim, este *paper* analisa comparativamente os dois institutos participativos digitais em tela, primeiramente enfocando os seus desenhos institucionais, pois sabemos que as regras do jogo político-democrático nestas arenas são importantes para a definição do grau de inclusão e participação política, e para a definição dos resultados deliberativos. Assim como suas ferramentas digitais de informação, comunicação e interação, até porque, se por um lado, são objetos comparáveis, pois possuem atributos, características e propriedades similares pertencendo a uma mesma categoria de análise,

por outro lado, está claro que possuem outros atributos que os distingue. Daí, num primeiro momento, ser necessário descrever e analisar suas semelhanças e distinções.

## **1. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL DE BELO HORIZONTE**

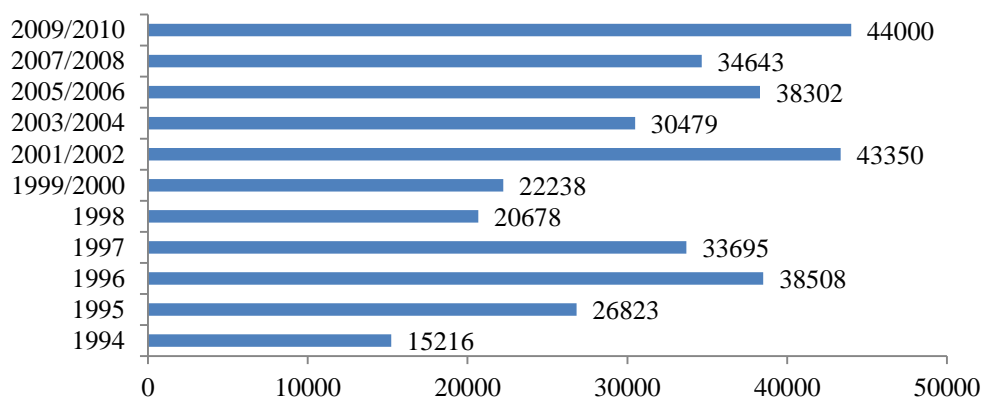
Belo Horizonte é a sexta cidade mais populosa do Brasil e polo de uma das três maiores regiões metropolitanas do país. Está situada na região Sudeste e tem uma área territorial de 331 Km<sup>2</sup>, sendo sede político-administrativa do estado de Minas Gerais. Sua população é de aproximadamente 2.375.444 habitantes, o que representa 44% de toda a região metropolitana que é composta por 34 municípios. Sua área está dividida em nove Regiões Administrativas, quais sejam: Barreiro, Oeste, Centro-Sul, Leste, Noroeste, Nordeste, Norte, Pampulha e Venda Nova. Já a população belo-horizontina é totalmente urbana com um IDH considerado alto (0,839) e renda per capita equivalente a R\$ 1.226,00.<sup>1</sup> O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal de BH é de 0,8529.<sup>2</sup> Segundo o Observatório Internacional da Democracia Participativa – OIDP (2007: 4), Belo Horizonte é uma “cidade de contrastes, possui áreas que apresentam altos índices de qualidade de vida urbana e outras com problemas sociais e urbanos. Possui 248 vilas, favelas e conjuntos habitacionais”, espalhados por toda a cidade, mas concentrados principalmente nas regiões do Barreiro, Nordeste, Norte, Venda Nova e Pampulha.

As primeiras experiências participativas de Belo Horizonte remontam à década de 1980, quando se multiplicaram os movimentos sociais pela cidade. Mas, foi em 1993, no primeiro governo municipal do PT, que a participação política tornou-se eixo central de uma gestão que propunha ser democrática, participativa e popular. Seguindo o modelo do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, a Prefeitura de BH (PBH) adotou o que se convencionou chamar de “OP Regional”. Inicialmente, a participação foi relativamente pequena, mas o processo foi se ampliando, principalmente na medida em que os cidadãos perceberam a efetividade de suas decisões [Gráfico 1] (Azevedo e Guia, 2005).

---

<sup>1</sup> Dados do Censo 2010. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em abril/2012.

<sup>2</sup> O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é um estudo anual realizado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro que visa acompanhar o desenvolvimento dos 5.564 municípios brasileiros em três áreas: emprego/renda, educação e saúde. É baseado em dados estatísticos públicos oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. O IFDM-2011 teve como anos base 2009. Disponível em <[www.firjan.org.br/IFDM](http://www.firjan.org.br/IFDM)>. Acesso em abril de 2012.

**Gráfico 1: Participação no OP (1994-2010)**

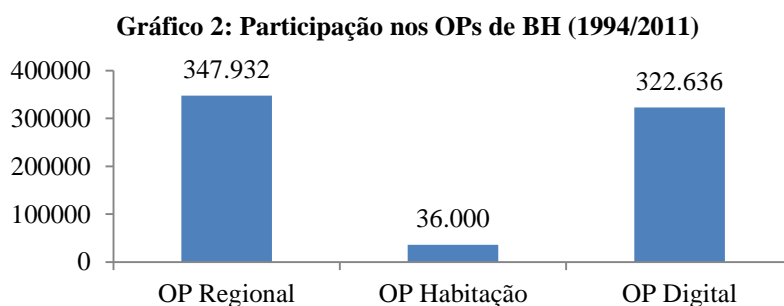
**Fonte:** SMAP/GEOP (*apud* PBH, 2008: 17)

A implementação do OP acabou por estabelecer um novo modelo de governança em BH, garantindo a participação política popular e a inversão das prioridades. Ao longo de quase 20 anos o poder público buscou assegurar a participação da sociedade civil e, principalmente das comunidades na definição de parte de suas prioridades orçamentárias. Com o tempo, o OP acabou por se fazer presente em todos os bairros da cidade. Segundo Pimentel (*apud* OIDP, 2007), ele está diretamente articulado ao processo de planejamento municipal. Seu aperfeiçoamento e extensão fez com que dele nascesse, em 1996, o “OP da Habitação”, instituto participativo no qual os cidadãos, através de núcleos e associações de “sem casa”, passaram a participar efetivamente das definições dos empreendimentos voltados para atender o direito à moradia. E, finalmente, em 2006 implantou-se o “OP Digital”, buscando incluir nos processos de deliberação pública aqueles segmentos da sociedade considerados apáticos ou desinteressados, como a juventude e a classe média.

Com este acúmulo histórico de experimentações deliberativas democrático-populares, BH acabou por se tornar o primeiro município do mundo a adotar um modelo de orçamento participativo exclusivamente digital, reconhecido como uma experiência pioneira de *e-participation*, o que só foi possível graças à *expertise* adquirida ao longo de quase duas décadas de fomento à participação política popular. Neste caso, a trajetória participativa pode explicar o porquê (*path-dependency*) de BH ter sido a primeira cidade a adotar esse mecanismo de deliberação pública *online*. Trata-se de um

processo totalmente separado do OP Regional,<sup>3</sup> tendo como aspecto marcante de seu desenho institucional o fato de que não há participação política presencial, distinguindo-se de outras experiências de orçamentação participativa digital que mesclam possibilidades de participação *off-line* e *online*, como Ipatinga, Vitória e Recife, por exemplo. Para isso, a PBH criou um grupo de trabalho que recebeu a tarefa de criar a metodologia, o sistema de votação e apuração, os mecanismos de inclusão digital e definir as formas de divulgação e comunicação.

Desde sua implantação em 2006, houve um substancial incremento da participação nos processos de deliberação pública em BH (Gráfico 2).<sup>4</sup> Além disso, movimentos de debate, mobilização, monitoramento, controle social e vários outros canais participativos digitais também foram criados a partir do OPD, como os *blogs* de associações comunitárias e também das Comforças que passaram a fomentar o debate, o acompanhamento e a fiscalização dos empreendimentos definidos através de votação eletrônica.<sup>5</sup>



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

Através do *site* oficial do OPD/2006 o cidadão tinha acesso a informações sobre o processo e sua metodologia, sobre as obras em disputa, como custo orçamentário, localização, imagens de antes e depois, entre outros. Também estavam disponíveis ferramentas de comunicação e interação *online*, como *mails* (Fale Conosco) e *chats* (fóruns de debate *online*) que permitiam aos cidadãos discutirem entre si e com representantes da PBH a respeito dos projetos e empreendimentos apresentados pela PBH. Mas, era possível a inclusão de novas demandas, já que estas foram previamente definidas pelo Poder Público a partir de um processo de pré-seleção de demandas apresentadas nos diferentes canais de participação existentes. Outro mecanismo de

<sup>3</sup> Inclusive, definiu-se pela realização do OPD em anos não coincidentes com a realização do OP Regional.

<sup>4</sup> A Tabela 1 já inclui a participação registrada no OPD-2011.

<sup>5</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico.php>>. Acesso em jan. 2012.

informação digital, se assim pudermos considerar, foi o *Newsletter*. Uma espécie de boletim informativo enviado pela PBH para os cidadãos que cadastraram seu endereço eletrônico (*e-mail*) junto ao sistema do OPD, contendo assuntos variados sobre o próprio processo, como posicionamento das obras na disputa e alguns depoimentos de cidadãos.

Os critérios para a escolha dos empreendimentos que foram alvo de disputa no OPD/2006 se deu por meio de um processo de seleção no qual foram considerados: viabilidade técnica, disponibilidade orçamentária e demandas encaminhadas através de diferentes canais de participação. Também foram consideradas obras que não foram aprovadas no OP Regional devido ao valor, assim como obras que foram indicadas pela população nas edições anteriores do OPD e que não foram eleitas, bem como demandas que os cidadãos encaminharam às Regionais Administrativas ou indicadas durante os encontros promovidos pela Secretaria Municipal de Gestão Compartilhada, ou ainda projetos e empreendimentos nascidos de estudos realizados pelos diferentes órgãos técnicos da PBH, como Urbel, Viurbs e Sudecap.<sup>6</sup> Ao todo foram pré-selecionados 63 empreendimentos, sete por Regional. Destes, 36 foram finalmente selecionados através de consulta às Comforças de cada Regional, ou seja, mesmo não havendo a possibilidade direta de propositura de novas demandas por parte dos cidadãos, boa parte dos empreendimentos selecionados originaram da vocalização da sociedade civil em outras arenas participativas em momentos anteriores.

Após votar, o cidadão podia acompanhar os resultados, bem como o processo de implementação das obras vencedoras nas suas fases de projeto, licitação, execução e conclusão final através do *link* do OP no *site* da PBH. Portanto, o desenho institucional do OPD/2006 indicou para a constituição de uma arena de deliberação pública *online*, ainda que sem mecanismos de propositura formal de demandas por parte da sociedade civil e de arenas ampliadas e abertas de debate e discussão política. Apesar de toda sua complexidade técnica e operacional, o projeto do OPD também tem sido visto como uma solução para alguns problemas referentes ao controle social sobre os processos de orçamentação participativa. Sua implementação se deu a partir de uma parceria entre a PBH e a Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (Prodabel) no final de 2006. O êxito relativo do projeto tornou o mesmo uma referência não só para estudos em torno da democracia eletrônica, mas também junto a uma parcela

---

<sup>6</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/duvidas.php>>. Acesso em jan. 2012.



significativa da sociedade que passou a identificar nele um interessante canal de participação política.

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

O sistema operacional do OPD-BH possuía várias funcionalidades, como suporte a *softwares* usados por deficientes visuais; proteção contra fraudes por meio do recurso de *captcha*; cadastro e agrupamento de projetos por regional e tema; cadastramento dos indivíduos para envio de *e-mails*; fóruns de discussões; autenticação dos votantes; controle das fases do processo de votação; produção de relatórios *online* da votação; geração de gráficos com a distribuição dos votos; classificação percentual das regionais; distribuição quantitativa dos votos por projetos e/ou agrupados por grupos de projetos; quantificação dos *e-mails* cadastrados no *mailing* podendo ser agrupados por domínios; e cálculo da média de votos por votantes. Além disso, como solução de mídia usou-se a linguagem *Java* (J2EE), com um banco de dados *Oracle* de 10 *gigabytes* baseado em um servidor *Oracle Application Server* com capacidade para atender 200 mil votantes e receber até 503 mil votos.

Nesta primeira edição do OPD, a PBH apresentou 36 projetos para serem votados, sendo quatro para cada uma das nove Regionais Administrativas no qual a cidade está dividida. Foram 192.229 acessos que se originaram de 23 diferentes países.<sup>7</sup> Além disso, 951 *e-mails* foram recebidos através do Fale Conosco e 347.323 endereços eletrônicos foram cadastrados no *Newsletter*, os quais receberam três boletins eletrônicos

---

<sup>7</sup> Este número de votos é maior do que o número de votantes, pois era possível votar em, pelo menos, duas obras.

ao longo do processo, ou seja, 1.041.969 mensagens eletrônicas foram enviadas aos cidadãos através da Internet. Naquele momento, o primeiro desafio do poder público era o de incluir a parcela da população que não tinha acesso à Internet. Para isso, disponibilizou 152 Centros de Inclusão Digital (telecentros públicos e comunitários, Postos de Internet Municipal – PIMs – e escolas municipais) que serviram como pontos de votação espalhados pela cidade.<sup>8</sup> Conforme Veloso,<sup>9</sup> a inclusão digital tornou-se um pressuposto da inclusão social e política (PBH, 2009: 33). Além de também buscar promover a inclusão da classe média e dos cidadãos politicamente apáticos ao processo de orçamentação participativa.

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

Através do OPD/2006 foram escolhidas nove obras consideradas de porte médio distribuídas em diferentes áreas temáticas, como saúde, infraestrutura urbana, esporte, lazer entre outras. Estas nove obras totalizaram um investimento de R\$ 22,42 milhões, sendo que todas elas foram concluídas e entregues à população.<sup>10</sup> A votação foi feita exclusivamente através da Internet durante pouco mais de um mês (de 01/11 a 12/12/2006) e os votos se distribuíram por todos os bairros e regionais administrativas, apresentando maiores concentrações de votos nas Regionais Centro-Sul (13,77%),

---

<sup>8</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico-op2006.php>>. Acesso em jan. 2012.

<sup>9</sup> Silvana Veloso, Diretora de Inclusão Digital da Prodabel.

<sup>10</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/duvidas.php>>. Acesso em jan. 2012.

Nordeste (13,17%), Venda Nova (12,54%) e Norte (11,9%). Segundo a PBH, o OPD “não foi apenas uma inovação administrativa. Mais do que isso, ele foi uma ousada iniciativa política, que aponta para possibilidades múltiplas na busca de consensos, incluindo definitivamente a informática a serviço da cidadania e da democratização da ação pública” (PBH, 2007).<sup>11</sup> Contudo, o OPD/2006 foi alvo de muitas críticas principalmente por conta de suas vulnerabilidades que colocaram em dúvida a segurança e confiabilidade do processo deliberativo. A primeira grande crítica foi a de que seus aplicativos operacionais e de bancos de dados não eram de domínio público, mas privados. Não estando baseados em soluções de *softwares* livres considerados bem mais seguros e mais facilmente auditáveis. Fato que acabou por deixar o OPD sem uma margem suficiente de confiabilidade tecnológica.

Mas, deixemos estas questões técnicas e operacionais para nos concentrar naquilo que consideramos mais substantivo para nossa análise, ou seja, qual a percepção dos atores envolvidos no processo de orçamentação participativa digital sobre a inclusão, participação e qualidade da deliberação pública *online*? Analisando nove depoimentos de lideranças comunitárias de BH, postados no *site* do OPD-2006,<sup>12</sup> verificamos que há uma percepção positiva a respeito do OPD por parte destes cidadãos que destacam a ampliação da participação mas, principalmente, o papel central da mobilização popular como forma de se alcançar os objetivos de cada uma das respectivas comunidades, isto é, a vitória de seus projetos e empreendimentos na disputa promovida pelo OPD.

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

✓ O Orçamento Participativo Digital foi muito bom. Particpei da mobilização para a reforma da praça Raul Soares na época e, como membro da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo, acompanhei a execução das obras durante os oito meses de realização. (Valdir Cardoso, sobre a Reforma da Praça Raul Soares).

✓ (...) O OP Digital ampliou a participação da população no nosso bairro e em toda a cidade para a escolha das melhores obras. A mobilização foi fundamental para conquistar a aprovação. Todo mundo participou e muita gente disponibilizou o computador de suas casas para a votação. (Lindaci Alves Pinto sobre as Obras de Ligação entre as Regionais Nordeste e Norte).

---

<sup>11</sup> Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/4895338/orcamento-participativo-bh>>. Acesso em mai. 2007.

<sup>12</sup> Disponível em <[http://opdigital.pbh.gov.br/andamento2006\\_valejatoba.php#.php](http://opdigital.pbh.gov.br/andamento2006_valejatoba.php#.php)>. Acesso em out. de 2010.

Já na segunda edição do OPD (2008), ocorreram importantes modificações visando o seu aperfeiçoamento metodológico. O objetivo era viabilizar a realização de uma grande obra viária macroestruturante de modo a melhorar as condições do trânsito caótico da cidade. Com um aumento significativo no aporte de recursos orçamentários para o OPD, a PBH destinou cerca de R\$ 50 milhões para a realização da obra vencedora, ou seja, 123% a mais do que o volume de recursos destinados para o OPD/2006. A escolha destas obras se deu a partir de estudos realizados pelo Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte (Viurbs) com o foco na melhoria da circulação viária colocando em primeiro plano o transporte coletivo e os transeuntes.<sup>13</sup>

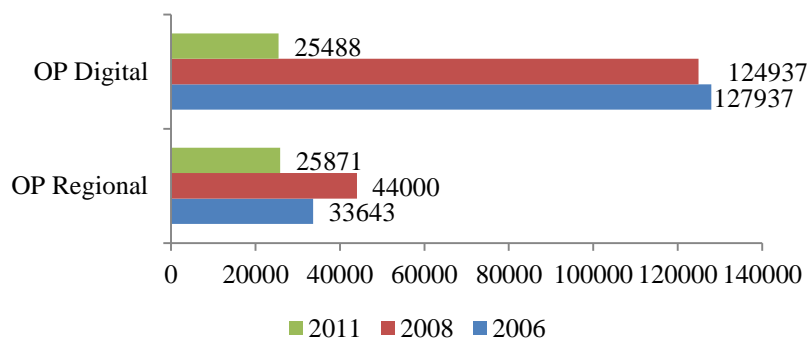
Outra significativa mudança refere-se à ampliação das possibilidades de votação para os cidadãos por meio de ligações telefônicas sem custo através do número 0800 723 2201. Assim, os cidadãos sem acesso à Internet passaram a contar com o apoio técnico-operacional do Poder Público para que pudessem participar efetivamente do processo decisório *online*. Além disso, o OPD/2008 também disponibilizou diversas ferramentas informativas e comunicativas digitais permitindo o acesso a informações técnicas e metodológicas sobre o processo e as obras, bem como a interação e o debate por meio de *chats*, *posts* (Opinião do Cidadão) e *mails* (Fale Conosco). Mas, o mais importante é que nesta segunda edição do OPD, 124.320 cidadãos participaram do processo, sendo que 112.837 via Internet (90,76%) e 11.483 computando seu voto através do telefone (9,24%).<sup>14</sup> Comparando-se à participação no OPD/2006 verificamos que houve uma queda de 2,82% na participação já que em 2006 foram 127.937 votos, contra 124.320 em 2008.<sup>15</sup> Já se compararmos a participação presencial no OP Regional realizado nestes mesmos anos (2006 e 2008), veremos que a participação digital foi muito superior (Gráfico 3).

---

<sup>13</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico-op2008.php>>. Acesso em jan. 2012.

<sup>14</sup> Disponível em <[www.opdigital.pbh.gov.br](http://www.opdigital.pbh.gov.br)>. Acesso em fev. 2009.

<sup>15</sup> Se considerarmos que o número de acessos ao *site* do OPD/2006 foi de 192.229, então houve uma queda ainda maior de 35,32% na participação.

**Gráfico 3: Participação nos OPs Regional e Digital (2006-2008-2011)**

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

Desde a primeira edição do OPD, em 2006, houve uma preocupação por parte do poder público de construir um *Website* dinâmico que permitisse aos cidadãos se sentirem atraídos reduzindo o custo temporal da participação no processo de deliberação pública. Segundo Nabuco (2008), o *Website* do OPD foi criado visando reforçar alguns aspectos da democracia eletrônica, como a provisão de informações, a usabilidade, a interatividade bilateral e também multilateral. Neste sentido, ao entrar no *site* do OPD/2008, os cidadãos podiam rapidamente acessar as informações, manifestar suas opiniões, críticas e proposituras através de *posts* ou simplesmente ler as opiniões e comentários ali postados antes de votar (Nabuco *et al*, 2009). Ou seja, para além das ferramentas informativas e de *e-voting*, a existência de ferramentas de interação digital cidadão-cidadão – *posts*, e cidadão-agentes públicos – *chats*, nos permite caracterizar o OPD/2008 como uma arena não apenas decisionística, mas também deliberativa. Isso sem falarmos de outras ferramentas interativas digitais, como os *mails* (Fale Conosco). Bem como um uma espécie de jogo *online* (*Quizz*) – Conheça BH e as obras de uma maneira divertida – no qual o cidadão tinha a oportunidade de mostrar seus conhecimentos a respeito da cidade, através de curiosidades históricas da cidade e pequenas animações gráficas em torno da localização dos espaços urbanos onde estavam os projetos de obras.<sup>16</sup>

Uma das ferramentas mais interessantes utilizadas para dar aos cidadãos um volume de informações suficientes para que pudessem decidir de forma mais racional no OPD/2008 eram os vídeos explicativos disponibilizados no *site*. Foram quatro vídeos: no

<sup>16</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico-op2008.php>>. Acesso em jan. 2012.

primeiro deles o Prefeito apresentava o OPD, o segundo trazia um pouco da história do OP em BH (do OP Regional ao OPD). Já o terceiro vídeo era mais explicativo e orientava os cidadãos sobre o processo de votação na Internet. Por fim, o último vídeo apresentava as cinco obras sob o ponto de vista dos objetivos de cada uma (Nabuco *et al*, 2009).

Através de um conjunto de ferramentas digitais informativas, comunicativas e interativas disponibilizadas aos cidadãos, o OPD/2008 possibilitou a mobilização política de diversos setores e grupos da sociedade civil, muitos deles antes alheios e desinteressados pela participação nos processos de deliberação pública e que passaram a ver no OPD uma chance para debater suas demandas e prioridades, principalmente aquelas contempladas no processo de disputa e relacionadas às suas respectivas regionais ou ao seu cotidiano na cidade, seja através de arenas deliberativas *online* formais ou através de arenas deliberativas *online* informais, como a troca de *e-mails* entre os indivíduos, as discussões nas redes sociais ou os inúmeros *blogs* criados sem a participação do poder público.<sup>17</sup>

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

---

<sup>17</sup> *Blogs* criados por comunidades regionais tiveram forte atuação nos fóruns deliberativos do OPD-BH, como o da Comforça Pampulha (<<http://comforcapampulha.blogspot.com>>), da Regional Barreiro (<<http://msbarreiro.blogspot.com>>), da Regional Norte (<<http://blogdanorte.blogspot.com.br>>), do Bairro São Salvador (<<http://bairrosaosalvador.wordpress.com/>>) ou ainda o da associação de moradores da avenida Basílio da Gama (<<http://sosbasiliodagama.blogspot.com.br>>).

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

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

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

(...) após perceber que muitas pessoas do meu bairro acompanhavam as notícias através do *blog* do parque, tive a ideia de criar um outro *blog* para a Comforça e, assim, disponibilizar informações a um número maior de moradores, articular mais as lideranças dos diferentes bairros da Pampulha e envolver as pessoas que não participam pessoalmente das reuniões (PBH, 2008: 34).<sup>18</sup>

Quanto à acessibilidade dos indivíduos aos meios eletrônicos de votação, diante da crescente demanda por participação, o OPD/2008 ampliou o número de locais de votação para 271 pontos espalhados por toda a cidade, como telecentros, PIMs e outros equipamentos públicos, como escolas municipais e postos de saúde. A votação pela Internet durou 27 dias e ao longo desse período ocorreram 217.651 acessos ao *site*. Destes, 191.008 acessos foram a partir de BH, dando uma média diária superior a 7.770 acessos, número que mostra que o *site* foi uma ferramenta interessante de interatividade. Primeiro porque o tempo médio de acesso foi de mais de cinco minutos, demonstrando que, de forma geral, os acessos não eram com o intuito único de votar, mas os indivíduos

---

<sup>18</sup> Comforças são os Conselhos de Fiscalização e Acompanhamento do Orçamento Participativo de BH.

se conectavam ao *site* para se informar a respeito do processo, das obras, postar comentários, críticas e demandas, além de interagir com outras pessoas e/ou com o poder público (*Ibidem*, 2008). Como muitas destas postagens não primavam pelo princípio deliberativo do respeito mútuo, foi necessário lançar mão da figura de um mediador ou moderador, que atuou como filtro impedindo o uso antidemocrático destas ferramentas digitais de deliberação *online*.

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

Um dado importante é que cerca de 30 mil pessoas que acessaram o *site* do OPD/2008 acabaram sugerindo o mesmo a outras pessoas através de mais uma ferramenta interativa digital nele disponível, qual seja, o “Indique o OP Digital para um amigo”. Para além destas ferramentas digitais de informação, comunicação e interação, o OPD também acabou por fomentar a participação transformando os interesses e demandas da sociedade em *inputs* para a agenda pública. Para uma moradora do bairro Sion, “(...) o processo de escolha é interessante, pois faz uma integração da sociedade com os projetos da Prefeitura, concretizando assim a participação ativa e direta da sociedade” (PBH, 2008).<sup>19</sup>

Todavia, existem muitas críticas a estas ferramentas interativas do OPD/2008. Para alguns autores o debate e as discussões tão caras ao OP Regional praticamente inexistem no OPD. O que, para eles, descaracteriza estas arenas como deliberativas. “A possibilidade de se postar comentários no portal do OPD não confere sequer aura de debate, pois as diversas manifestações são elencadas em ordem cronológica e agregadas por obras.” Dessa forma, os comentários postados invariavelmente “se resumem a propaganda de determinada obra.” Para Guimarães (2010: 4), os *chats* organizados pelo poder público e disponibilizados no *site* do OPD ocorrem “com a mediação/entrevista de assessores e secretários municipais, não conferindo flexibilidade suficiente a envolver os internautas/eleitores”.

Já quanto ao processo de votação através do telefone, a PBH implantou um sistema de Discagem Direta Gratuita. O indivíduo, ao ligar para um determinado

---

<sup>19</sup> Disponível em <[www.opdigital.pbh.gov.br](http://www.opdigital.pbh.gov.br)>. Acesso em: 27 nov. 2008.

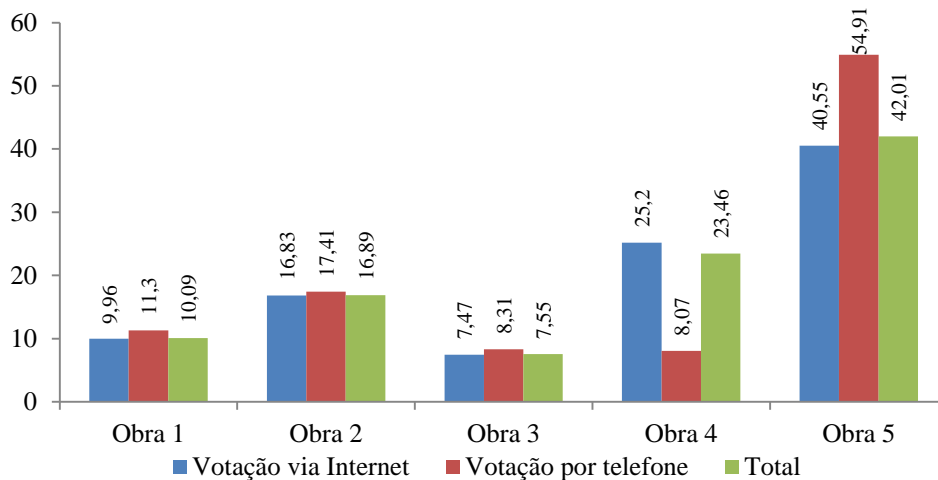


número, ouvia uma mensagem rápida e clara que lhe orientava sobre os procedimentos que deveria seguir para computar seu voto. O serviço ficou disponível durante 24 horas ao dia durante todo o período em que a votação esteve aberta. Para garantir a segurança do processo, era necessário digitar, após registrar o voto, além do número do título e da zona eleitoral, outro número gerado aleatoriamente pelo sistema garantindo a validação do voto. Foram 38.055 ligações feitas para o OPD. Destas, mais de 59% foram a partir de telefones fixos e pouco mais de 40% de telefones celulares móveis. O mais importante é que deste total de ligações, 11.483 foram transformadas em votos. Portanto, dos 113.383 votos totais computados, cerca de 10% vieram de ligações telefônicas. O que significa que os votos dados através do serviço 0800 foram decisivos principalmente para a vitória da Obra 5 (Praça São Vicente com Anel Rodoviário) que se localizava numa região de classe social e renda mais baixas.<sup>20</sup>

Do total de votos dados a Obra 5, 13,2% vieram de ligações telefônicas, sendo que, de todos os votos computados via telefone, 40,6% deles foi para a Obra 5. Já a Obra 4 (Portal Sul/Belvedere), que ficou em segundo lugar, localizada na Região Centro-Sul, predominantemente de classe média alta, recebeu somente 3,5% dos votos totais dados por telefone. Ou seja, a opção de se votar através de ligações telefônicas foi decisiva para o processo do OPD/2008, ampliando a possibilidade de participação política de cidadãos mais pobres e digitalmente excluídos contribuindo, sobretudo, para decidir-se a favor de uma obra localizada em uma das regiões mais pobres e carentes da cidade (Gráfico 4).

---

<sup>20</sup> A Obra 5 localiza-se na Regional Noroeste, onde vivem cerca de 360.000 pessoas, distribuídas em 54 bairros e 19 favelas.

**Gráfico 4: Origem dos votos do OPD/2008 por obra**

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

A obra vencedora do OPD/2008 foi a Praça São Vicente. O empreendimento, logo após a votação, foi incorporado pelo poder público municipal ao Projeto de Revitalização do Anel Rodoviário de responsabilidade do Governo Federal, o que gerou muita insatisfação por parte daqueles cidadãos que participaram do processo seja apenas votando na referida obra, seja debatendo e ajudando na mobilização da sociedade civil para garantir a vitória da mesma no OPD/2008. Para muitos, como veremos mais adiante, a PBH não cumpriu com seu compromisso quebrando, em parte, a confiança dos cidadãos na efetividade de suas decisões. O que pode ser verificado através da análise do conteúdo dos comentários postados no OPD/2011. Ainda mais pelo fato de que a Obra 4, derrotada no processo do OPD/2008, acabou sendo realizada. No *site* do OPD/2011 a PBH tentou contornar este problema com a seguinte informação: “A Prefeitura de Belo Horizonte esclarece que não investiu nenhum recurso na obra do Portal Sul/Belvedere que concorreu no OP Digital 2008. A obra que está sendo realizada neste é de responsabilidade da Empresa Leroy Merlin, de acordo com a contra partida definida pelo Licenciamento Ambiental.”<sup>21</sup>

De toda forma, o OPD/2008 acabou por induzir a sociedade civil a se mobilizar ao criar novos canais de participação política nos processos de deliberação pública. Um bom exemplo disto foram as associações de moradores e outras diferentes organizações sociais que, através de suas lideranças, passaram a realizar um trabalho voluntário de

<sup>21</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico-op2008.php>>. Acesso em jan. 2012.

divulgação do OPD e de campanha em favor das obras que mais lhes interessavam. Muitas destas associações ou organizações sociais construíram *blogs* e distribuíram material impresso de propaganda, como panfletos, nos quais buscavam mostrar de forma descritiva a obra, seus impactos e importância para a comunidade ou região, bem como seus apoiadores e onde e como votar.

Segundo Campos Sales (2010), a vitória da proposta de intervenção viária na Regional Norte (Praça São Vicente) se deu principalmente porque as lideranças comunitárias mobilizaram suas bases, fato verificado na medida em que estas lideranças estiveram envolvidas em constante abordagem pessoal e em reuniões com grupos de cidadãos dos seus respectivos bairros e comunidades no qual buscavam mostrar a importância daquela obra para a melhoria da qualidade de vida não só dos moradores daquela regional, mas da cidade como um todo. Este processo de convencimento e argumentação ocorreu tanto em arenas *off-line* e *online*, como também através dos vários *blogs* nos quais os cidadãos puderam manifestar suas posições a respeito, exercendo seu direito discursivo. Muitas vezes, estas lideranças comunitárias disponibilizaram seus próprios computadores e *laptops* pessoais aos cidadãos, montando pequenos telecentros em suas residências ou em praças e locais públicos, fomentando o exercício da cidadania e da democracia participativa.

A vitória da Obra 5 no OPD/2008 só veio reforçar esta tese da mobilização social. Pois, como uma região carente de recursos tecnológicos e sem acesso fácil à Internet, conseguiu obter mais votos que uma região relativamente mais rica e com muito mais facilidade de acesso a *Web*? Tudo indica que o que garantiu a vitória da Obra 5 foi mesmo a mobilização levada a cabo pelas lideranças comunitárias daquela Regional. Suas lideranças estavam cientes de que somente mobilizando as pessoas para votarem e também esclarecendo os cidadãos a respeito da importância da obra para a melhoria da qualidade de vida daquela região poderiam obter os votos suficientes para fazer valer a vontade coletiva. O Poder Público também fomentou a mobilização social utilizando diferentes órgãos e secretarias municipais, disponibilizando telefones e computadores para que pessoas das comunidades próximas às obras participassem, além de vasto material gráfico de divulgação que foi distribuído aos alunos de escolas municipais e por agentes comunitários de saúde e funcionários da Coordenadoria da Juventude, entre outros. As ações promovidas pela PBH visando mobilizar a população a

participar foi um fator importante para a qualificação da deliberação pública, sem o qual dificilmente se alcançaria o nível de participação política verificado (Nabuco *et al*, 2009).

Finalmente, a terceira edição do OPD ocorreu em 2011. Para tanto a PBH alocou cerca de R\$ 50 milhões para a realização das obras eleitas, sendo R\$ 5,5 milhões para cada Regional Administrativa. Dessa forma, seu desenho institucional voltou a ser muito parecido com o adotado em 2006, ou seja, os cidadãos puderam escolher uma intervenção (projeto e/ou obra), dentro da região correspondente à sua circunscrição eleitoral. Foram disponibilizados projetos e/ou obras que focavam diferentes setores, como infraestrutura, segurança e equipamentos públicos diversos. Esta mudança no desenho institucional do OPD, segundo Campos Sales (2010), foi proposta por um Comitê Governamental de Gestão Participativa, criado em 2010, que tinha como missão discutir o processo de participação popular na cidade, propondo e recomendando ações que fortalecessem o processo participativo ampliando a participação popular. Fato que, na verdade, não se verificou já que houve significativa queda da participação. Se comparada ao OPD/2008, a redução da participação digital foi da ordem de 79,49%. Esta queda da participação pode estar relacionada à baixa efetividade das decisões tomadas no OPD/2008 e ao descrédito que isso acabou gerando junto aos cidadãos. Fenômeno que iremos abordar um pouco mais a frente quando formos analisar os comentários postados nos OPDs 2008 e 2011. De toda forma, ainda assim, a participação no OPD/2011 foi equivalente à participação no OP Regional do mesmo ano (25.488 x 25.871).

O período de votação e funcionamento do OPD/2011 foi de pouco mais de 20 dias (de 21/11 a 11/12), com a possibilidade de acesso ao *site* entre 6h e 00:59 h. Nesta terceira edição do OPD a participação voltou a ser exclusivamente através da Internet, seja acessando diretamente o *site* oficial, seja através das redes sociais (*twitter*, *facebook* e *Orkut*).<sup>22</sup> Apesar de não termos obtido informações que expliquem o porquê de não se utilizar mais o telefone como ferramenta de participação no processo do OPD/2011, pudemos depreender de nossas análises em torno das críticas a respeito da segurança do sistema de votação que, possivelmente, se deve ao fato de que o voto através do telefone

---

<sup>22</sup> Para acessar o *site* do OPD os cidadãos deveriam ter em suas máquinas um entre três navegadores, quais sejam: *Mozilla Firefox* (4.0 ou 7.0), *Google Chrome* (10.0 ou 14.0) e *Internet Explorer* (8.0 ou 9.0).

não tem a mesma segurança do voto via Internet onde uma série de pré-requisitos de segurança é exigida, além do que não há qualquer garantia de que o voto via telefone seja dado pelo próprio cidadão.

Quanto às ferramentas informativas, comunicativas e interativas digitais, algumas delas foram mantidas e outras introduzidas. Logo ao abrir o *site* do OPD, o cidadão se deparava com um vídeo institucional de quase dois minutos de duração evocando a importância da participação e do OPD como mecanismo de democratização da gestão pública municipal em BH e dando informações básicas sobre como participar do OPD/2011.<sup>23</sup> Além disso, os cidadãos tinham a sua disposição *links* que os conduziam a janelas com informações sobre o processo de votação, como “Conheça os Empreendimentos”, “Regras para Votação 2011”, “Saiba como Votar”, “Pontos de Votação” e “Resultado Parcial”. Também podiam acessar um *link* denominado “Descubra BH! Conheça os empreendimentos e a cidade de um jeito divertido”. Na barra de *status* do *site* oficial o cidadão encontrava outros *links* com acesso a diferentes janelas, como o “Vote Agora” que lhe permitia então computar seu voto. Para tal, era necessário digitar o número do Título Eleitoral e o CPF ou o número de outro documento de identificação pessoal, um *e-mail* para confirmação do voto, além de responder a duas perguntas sobre gênero e faixa etária, digitar uma combinação de letras e números gerada aleatoriamente e, finalmente votar. Nesta terceira edição do OPD 25.378 cidadãos registraram 92.724 votos.

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

---

<sup>23</sup> Disponível em <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/index.php#!prettyPhoto/0/>>. Acesso em dez. 2011.

de também poder abrir a lista de comentários a respeito de cada obra respectivamente. Já através do *link* “Informações para Votação”, o cidadão podia buscar um ponto de votação mais próximo digitando seu endereço ou somente o seu Código de Endereçamento Postal (CEP) e/ou conferir a lista completa dos pontos de votação, assim como a lista de parceiros do OPD/2011.

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

As ferramentas interativas foram um diferencial do OPD/2011 em relação a outras experiências de orçamentação participativa digital. Assim como na segunda edição do OPD, o *link* “Debates” conduzia o cidadão para duas possibilidades interativas, quais sejam: Bate Papo (*chats*) ou Opinião do Cidadão (*posts*). No caso dos *chats* foram agendadas e realizadas discussões *online* com convidados representantes do poder público para debater com os cidadãos diferentes temas relacionados ao OPD, sempre às 15 horas. Foram marcados quatro *chats* e realizados três deles. O primeiro deles deveria ser com a presença virtual do Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura (Murilo de Campos Valadares), com o tema “OP – realização de obras por toda a cidade”, que acabou cancelado sob o argumento de que o Secretário estaria participando de uma videoconferência com a CEF no mesmo horário. O segundo *Chat* foi com o Secretário Municipal Adjunto de Planejamento e Gestão (Geraldo Afonso Herzog), realizado no dia 28 de novembro no qual se discutiu o “Orçamento Participativo Digital e a Democracia Participativa”. No dia 01/12 realizou-se o terceiro *Chat* com a presença virtual da Diretora de Inclusão Digital da Prodabel (Silvana Márcia Veloso de Castro) abordando o tema “Inclusão Digital como ferramenta para ampliação da participação”. Por fim, o quarto e último *Chat* ocorreu no dia 05/12, com a participação da Secretária Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (Maria Madalena Franco Garcia), no qual se debateu o tema “OP e gestão compartilhada”. Oportunidade em que os cidadãos puderam interagir digitalmente com representantes do poder público municipal, deliberando sobre temas caros à democracia, à participação política e ao orçamento participativo.

Outra ferramenta interativa fundamental para assegurar a qualidade da deliberação pública *online* no OPD/2011 podia ser acessada clicando no *link* “Opinião do cidadão”, através do qual os cidadãos puderam postar comentários, demandas e críticas relativas ao processo deliberativo ou em relação aos empreendimentos em jogo. Na verdade, a proposta era de que os indivíduos postassem opiniões apenas sobre os empreendimentos submetidos à votação no OPD/2011, mas a análise do conteúdo destes *posts*, como veremos mais adiante, mostrou que eles foram além da proposta inicial. Para isso era necessário que se identificassem através do nome e *e-mail*, escolhendo o assunto ou empreendimento a que se referia o comentário, crítica ou demanda. Os indivíduos também poderiam ter acesso às últimas opiniões postadas, selecionando-as por assunto, por exemplo.

Além do Fale Conosco, ferramenta interativa no qual o cidadão poderia enviar uma mensagem diretamente aos responsáveis pela operacionalização do OPD, esclarecendo dúvidas ou enviando algum tipo de sugestão, seja através do *site* ou do *e-mail* do OP ([op@pbh.gov.br](mailto:op@pbh.gov.br)). As novidades interativas apresentadas pelo OPD/2011 foram o *link* de compartilhamento do *site* através das redes sociais (*twitter*, *facebook* e *orkut*), o *link* no qual se podia indicar o *site* do OPD a um ou mais amigos bastando para isso digitar o nome do amigo e o seu *e-mail* (“Indique um amigo”), e o *link* no qual os cidadãos podiam apresentar sugestões ao poder público para o próximo OP, servindo como uma ferramenta digital de coleta de demandas, críticas e sugestões.

Com certeza, o OPD criou arenas de interação *online*, dentre elas os *chats* ou “salas de bate-papo” onde se podia discutir diretamente com agentes públicos questões ligadas às obras ou de ordem pública, ampliando e renovando a esfera pública por meio de um novo espaço de deliberação pública *online*. E, através dos *posts*, os cidadãos também tiveram a oportunidade de se criticar, argumentar e sugerir demandas e soluções. Logo, há indícios concretos de que, ao aliar a participação com a Internet garantiu-se não só a ampliação dos espaços deliberativos atraindo novos atores, mas se fomentou a cidadania qualificando a deliberação pública.

Para melhor visualização de todo esse aparato tecnológico e metodológico que caracteriza o desenho institucional de cada uma destas três experiências de orçamentação participativa digital de Belo Horizontes, construímos o Quadro 1 abaixo, que permite contrastarmos suas similaridades e diferenças, levando-se em conta:

objetivos do OPD; formas de votação; participação; critérios de participação; origem das propostas; etapas; investimentos; propostas para votação; possibilidades de voto; período de votação; locais de votação; acompanhamento dos resultados; informações disponíveis no *site*; ferramentas informativas e comunicativas do *site*; mecanismo institucionais de mobilização; e mecanismos não institucionais de mobilização.

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

|   | 2006  | 2008   | 2011   |
|---|---|--|--|
| <b>Objetivo</b>                                 | Ampliar participação; incluir segmentos apáticos e desinteressados; Aumentar investimentos no OP; Monitoramento do gasto público via NTICs. | Ampliar participação; incluir segmentos apáticos e desinteressados; Aumentar investimentos no OP; Monitoramento do gasto público via NTICs; Propor soluções p/ problemas macroestruturantes. | Ampliar participação; incluir segmentos apáticos e desinteressados; Aumentar investimentos no OP; Monitoramento do gasto público via NTICs.      |
| <b>Meio de votação</b>                          | Exclusivamente via Internet   | Via Internet e p/ telefone   | Exclusivamente via Internet  |
| <b>Participação total</b>                       | 192.549   | 124.320  | 25.378   |
| <b>Nº de votos</b>                              | 172.938   | 113.383  | 92.724   |
| <b>Critério p/ participação</b>                 | Eleitor c/ domicílio eleitoral em BH.   | Eleitor c/ domicílio eleitoral em BH e apto nas eleições de 2008.  | Eleitor c/ domicílio eleitoral em BH e apto nas eleições de 2010.  |
| <b>Origem das propostas</b>                     | Poder Público   | Poder Público  | Poder Público  |
| <b>Etapas</b>                                   | 1ª) Apresentação e informações correlatas;<br>2ª) Votação eletrônica.   | 1ª) Apresentação e informações correlatas;<br>2ª) Possibilidades de interação <i>online</i> ;<br>3ª) Votação eletrônica.   | 1ª) Apresentação e informações correlatas;<br>2ª) Possibilidades de interação <i>online</i> ;<br>3ª) Votação eletrônica.                         |
| <b>Investimentos (R\$ milhões)</b>              | 22,42   | 32,4 a 46,03   | ≈ 50,0   |
| <b>Propostas p/ votação</b>                     | 36 obras – 9 p/ Regional  | 5 grandes obras viárias  | 36 empreendimentos – 9 p/ Regional   |
| <b>Possibilidades de voto</b>                   | Um voto numa obra de sua Regional e mais um em outra  | Um voto em uma das 5 obras   | Um voto em um empreendimento de sua Regional   |
| <b>Período de votação</b>                       | 01/11 a 12/12 (42 dias)   | 12/11 a 08/12 (26 dias)  | 21/11 a 11/12 (20 dias)  |
| <b>Locais para votação</b>                      | PCs pessoais, escolas municipais e PIMs.  | PCs pessoais, escolas municipais, postos de saúde, PIMs, telefone fixo ou móvel.   | PCs pessoais, escolas municipais, postos de saúde, PIMs, telefone fixo ou móvel.   |
| <b>Acompanhamento dos resultados</b>            | <i>Online</i> , em tempo real e somente via Internet.   | <i>Online</i> , em tempo real e somente via Internet.  | <i>Online</i> , em tempo real e somente via Internet.  |
| <b>Informações disponíveis no <i>site</i></b>   | Procedimentos e metodologia; Previsão orçamentária; Descrição simples das obras; Resultado <i>online</i> da votação; Vídeos sobre OPD.      | Procedimentos e metodologia; Previsão orçamentária; Descrição detalhada e croqui das obras; Imagens de antes e depois; Resultado <i>online</i> da votação; Vídeos sobre OPD.                 | Procedimentos e metodologia; Previsão orçamentária; Descrição simples dos empreendimentos; Resultado <i>online</i> da votação; Vídeos sobre OPD. |
| <b>Ferramentas informativas e comunicativas</b> | <i>Chats</i> , Fale Conosco ( <i>mails</i> ) e <i>Newsletter</i> .  | <i>Chats</i> , Fale Conosco ( <i>mails</i> ), <i>Quiz</i> e <i>posts (quick reply)</i>   | <i>Chats</i> , Fale Conosco ( <i>mails</i> ), <i>Quiz</i> e <i>posts (quick reply)</i>   |
| <b>Mecanismos institucionais de mobilização</b> | Plano de Mobilização via órgãos públicos e secretarias municipais, distribuição de material impresso de divulgação, <i>Call Center</i> .    | Plano de Mobilização via órgãos públicos e secretarias municipais, distribuição de material impresso de divulgação, <i>Call Center</i> .   | Plano de Mobilização via órgãos públicos e secretarias municipais, distribuição de material impresso de divulgação, <i>Call Center</i> .         |



|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <b>Mecanismos não institucionais de mobilização</b> | Via associações (moradores, religiosas e empresariais);<br><i>Sites e/ou blogs;</i><br>Distribuição de material impresso. | Via associações (moradores, religiosas e empresariais);<br><i>Sites e/ou blogs;</i><br>Distribuição de material impresso. | Via associações (moradores, religiosas e empresariais);<br><i>Sites e/ou blogs;</i><br>Distribuição de material impresso. |
|---|---|---|---|

**Fonte:** Elaboração própria

Como pudemos verificar, ocorreram mudanças significativas no desenho institucional do OPD ao longo de suas três edições. Uma destas mudanças foi na forma de acesso que, na primeira e última edição foi exclusivamente via Internet, diferentemente da segunda, em 2008, quando os cidadãos podiam votar também por meio do telefone. Em 2011, o OPD passou a exigir do cidadão mais informações como pré-requisito para garantir sua participação, como gênero e idade. O mesmo aconteceu com a quantidade de empreendimentos que na primeira e última edição foram 36, sendo quatro empreendimentos disponíveis para votação em cada uma das nove Regionais Administrativas (RA), diferente do OPD 2008 que destinou apenas cinco grandes obras de infraestrutura viária votação. Aliás, esta diferença acabou por implicar numa mudança na lógica da divisão territorial do OPD, isto é, se os OPDs de 2006 e 2011 trabalharam dentro de uma lógica de alocação de recursos de caráter regionalizado, já o OPD/2008 tinha uma lógica macroestruturante no qual o objetivo era a escolha de uma grande obra viária com impacto em toda a cidade. Por fim, as características do voto também sofreram mudanças já que na primeira edição do OPD o cidadão podia computar dois votos, sendo um em um empreendimento dentro de sua RA e outro em qualquer outra Regional. Já na segunda edição do OPD (2008), o cidadão só tinha direito a registrar um único voto numa das cinco obras em disputa. No OPD/2011, quando o desenho institucional voltou a ser muito parecido com o da primeira edição em 2006, o cidadão pôde registrar somente um único voto em um único empreendimento dentro de sua RA.

Já quanto às informações disponíveis no *site* e às ferramentas informativas e comunicativas, podemos dizer que houve a ampliação das mesmas ao longo da realização das três edições do OPD. No caso das informações disponíveis ao cidadão, a segunda edição do OPD em 2008 foi a que apresentou maior volume e detalhamento das informações sobre as obras em disputa, o que foi fundamental para que o processo de escolha pudesse se embasar em um conjunto de dados e informações suficientemente grande para que o cidadão decidisse o mais racionalmente possível. Já as ferramentas

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

Enfim, a análise em torno do desenho institucional do OPD-BH mostra que se trata de uma arena inovadora de deliberação pública *online*, mas que ainda possui muitas limitações para ser considerada uma arena verdadeiramente participativa e inclusiva. Limites de toda ordem, como as barreiras tecnológicas, de acesso e inclusão digital das camadas mais pobres da sociedade, de ausência ferramentas interativas cidadão-cidadão mais eficientes que primem pela liberdade absoluta de manifestação de opiniões e argumentações, entre outras. E apesar de ser inegável se tratar de uma inovadora arena de deliberação pública *online* que amplia as oportunidades participativas da sociedade, ainda há muito que ser aprimorada de modo que possa a vir se tornar uma arena realmente ampliada, aberta e verdadeiramente livre de deliberação pública.

## **2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE RECIFE**

Recife, capital do estado de Pernambuco, situada na região Nordeste, possui uma população de 1.537.704 habitantes, distribuídos numa área de 218,5 Km<sup>2</sup>. Polo de uma região metropolitana com 14 municípios possui 100% de sua população vivendo em áreas urbanas com um IDH igual a 0,77 e renda per capita de R\$ 894,00.<sup>24</sup> A cidade concentra 41,67 % da população da Região Metropolitana e está dividida em 94 bairros distribuídos por seis Regiões Político-Administrativas (RPAs) e três Microrregiões.<sup>25</sup> O Recife, como a ela se referem os pernambucanos e recifenses, constitui hoje um importante centro de negócios e atividades governamentais do estado, destacando-se no contexto político e econômico não só regional, mas também nacional, seja pela expressão de suas forças político-partidárias hegemônicas, seja pelos inúmeros

---

<sup>24</sup> Disponível em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em abril de 2012.

<sup>25</sup> Disponível em <<http://www2.recife.pe.gov.br/a-cidade/aspectos-gerais/>>. Acesso em abril de 2012.

investimentos de vulto que estão sendo realizados em sua região metropolitana, como a construção do Porto de Suape e a Refinaria Abreu e Lima. Além disso, tem se consolidado como o maior polo de serviços modernos do Nordeste, bem como um tecnopolo reconhecido internacionalmente, prova disso foi a realização em Recife do *Campus Party* em 2012.

Mas, se Recife se destaca como uma das mais importantes cidades brasileiras, por conta de sua força político-econômica e por seu potencial de inovação tecnológica, por outro lado é uma cidade marcada por profundas desigualdades sociais. Segundo Maricato (1995), Recife é a metrópole brasileira que possui a maior proporção de moradores de favelas em sua população e em que pese os crescentes investimentos públicos em áreas carentes da cidade, sua dinâmica demográfica ainda demonstra um crescente processo de expansão das periferias, além de indicadores elevados de exclusão social, baixos níveis de educação, déficit habitacional, problemas de mobilidade urbana, baixa renda per capita, violência urbana entre outros fenômenos típicos de uma cidade espacialmente segmentada e com grande diversidade social (Observatório, 2005).

Em 2001, com a administração do prefeito João Paulo (PT), se implantou um modelo de OP espelhado no que já existia em Porto Alegre. Desta forma, a definição das prioridades e obras passou a ser anterior à eleição de delegados e através da efetiva participação política popular em arenas deliberativas presenciais (Ferreira, 2004). Entre 2001-2007, o desenho institucional do Orçamento Participativo do Recife (OPR) sofreu algumas modificações buscando principalmente aprimorar os processos participativos e deliberativos. Em 2007, já no governo de João da Costa (PT), foi introduzida uma etapa de deliberação *online* no ciclo do OPR, mesclando então processos participativos e deliberativos *off-line* e *online*, o que acabou por transformá-lo num processo de orçamentação participativa semidigital, ainda que o volume total de recursos alocados para o OPR não distinga valores destinados a um ou outro tipo de votação, ou seja, são recursos únicos e distribuídos por todas as microrregiões da cidade. Esta mudança no desenho institucional do OPR foi motivada pela necessidade de se promover a inclusão de novos públicos aos processos de deliberação pública.

A etapa digital do OP Recife surgiu com a proposta de incluir um novo público ao processo deliberativo e também porque a prefeitura da cidade do Recife passou a entender que a democracia eletrônica é fundamental para o processo político nos dias de hoje, ou seja, a prefeitura do Recife quer apostar numa conexão com as demandas do mundo contemporâneo. Neste sentido, as novas tecnologias são uma realidade inexorável para os processos políticos e sociais. Trata-se de antenar o OP no tempo e no espaço,

o que requer certa experiência, pois envolve a incorporação de um público que, até então, nunca se mostrou muito afeito a participar do OP regional e temático (Miranda, 2010).<sup>26</sup>

Desde sua implementação, estava claro que o objetivo era incluir aqueles segmentos considerados pouco participativos, em especial a classe média e a juventude. Através deste novo desenho, agora híbrido, qualquer cidadão pode participar das votações digitais, desde que não tenha participado anteriormente das votações realizadas nas plenárias regionais e/ou temáticas. Na verdade, apenas introduziu-se mais uma etapa de votações *online* que ocorrem após a realização das plenárias. Logo, a votação *online*, através de urnas eletrônicas e/ou da Internet, tornou-se mais uma das etapas do OPR. Como afirma Labanca (2010),<sup>27</sup> não se trata de um OP essencialmente digital, mas com duas formas possíveis de participação, a presencial e a digital. Neste sentido, pode ser considerado um processo de orçamentação participativa único, onde o cidadão pode participar de uma forma ou de outra. Para ela, como a participação no OPR é adstrita ao documento de identidade (RG), isto é, como sempre é exigida a apresentação de um documento de identidade para se votar nas plenárias ou através das urnas eletrônicas e Internet, as pessoas não têm como votar mais de uma vez ao longo do processo.

Um aspecto do desenho institucional do OPR a ser destacado é o que se refere à construção da agenda de demandas e prioridades que serão submetidas à disputa nas plenárias e na etapa digital. Esta agenda não é definida exclusivamente pelo poder público, mas nasce de um processo deliberativo que começa a ocorrer antes mesmo das plenárias regionais e temáticas. Isto é, até dois dias antes de cada plenária, cada conjunto de 10 cidadãos pode cadastrar duas demandas e/ou prioridades para serem colocadas em disputa e este credenciamento de ações é feito junto à PCR através de formulário próprio. Para tanto a população deve se organizar em grupos e indicar aquelas ações que entendem ser prioritárias.

Após cadastrarem as suas demandas, a população discute e vota nas plenárias elegendo as dez demandas e/ou prioridades que passarão para a votação na etapa digital. Ou seja, é a sociedade civil quem define, após debater em arenas presenciais, a lista das prioridades e/ou demandas que será colocada em disputa. Nestas plenárias também

---

<sup>26</sup> Augusto Miranda, Coordenador do OP Recife. Entrevista realizada em 14 de abril de 2010.

<sup>27</sup> Evelyne Labanca, Secretária Especial de Gestão e Planejamento da PCR. Entrevista realizada em 18 de junho de 2010.

ocorre a eleição dos Delegados que irão representar aquela microrregião ou temática no Fórum de Delegados do OP.

O controle do processo de votação nas plenárias é feito através da apresentação do documento de identidade com foto. Só há uma possibilidade de burlar o sistema, é apresentando uma identidade falsa. Além disso, somente cidadãos recifenses podem participar do processo, para tanto, o sistema do OPR confere automaticamente o local de expedição do documento de identidade dos cidadãos.

Ao longo das plenárias há um placar eletrônico que permite o acompanhamento dos resultados das votações em tempo real. Ele vai se alternando permanentemente, mostrando o número de votos de cada uma das prioridades ou demandas cadastradas, bem como o número total de votos computados, dando mais transparência ao processo de votação nas plenárias e instigando as pessoas a se mobilizarem ao longo do processo para garantir a vitória de suas propostas. Pode-se dizer que a estrutura metodológica do OPR, sob o ponto de vista conceitual, é a mesma desde sua criação em 2001. Na verdade, o que ocorreu foi uma tentativa de agregar novas ferramentas tecnológicas de participação ao processo, como a digitalização das votações e a inclusão de uma etapa digital onde os indivíduos têm a possibilidade de participar através de urnas eletrônicas disponibilizadas em locais estratégicos da cidade e também através da Internet.

Todavia, vale ressaltar que para os gestores do OPR, a participação presencial nas plenárias ainda é vista como algo essencial para o processo de deliberação pública e não há em vista nenhum projeto de substituição desta participação presencial por arenas participativas exclusivamente *online*. Como afirma Labanca (2010), até pelo perfil social da cidade e pela sua história de lutas sociais, pois “o que a população gosta mesmo é da participação presencial.” Mesmo que haja uma clara preocupação com a qualificação dos processos deliberativos, abrindo novos espaços de discussão e debate por meio de mecanismos de interação digital, estes mecanismos são ainda muito incipientes. Para Labanca (*Idem*), ainda que estas arenas de deliberação *online* venham sendo buscadas, a interação cidadão-cidadão ou cidadão-estado se dá mesmo é nas plenárias regionais que ocorrem nas áreas periféricas da cidade, como morros e zonas de forte exclusão que são entremeadas por regiões de classe média.

Após realizadas as plenárias regionais e temáticas, ocorre a etapa digital de votação através de urnas eletrônicas disponibilizadas pelo poder público em locais

estratégicos da cidade, como estações de metrô, *shoppings*, hipermercados, mercados populares, escolas, praças, UPAs etc., e através da Internet. O cidadão para participar precisa apresentar, no caso das urnas eletrônicas, um documento de identidade com foto e, no caso da Internet, a partir de 2011, é preciso digitar não só o número do RG, mas o sexo e o CPF para liberar a votação, garantindo-se assim maior segurança ao sistema. Segundo Guerra (2010), “as urnas eletrônicas foram introduzidas como um complemento que permite àqueles que não puderam ou não quiseram participar das plenárias também votar.”<sup>28</sup> Araújo (2010) reforça esta posição afirmando que até “há uma tendência de se mudar a metodologia do OPR para os próximos anos, introduzindo-se com mais força processos de participação digital e processos deliberativos em torno de obras macroestruturantes. De qualquer forma, continua ele, “hoje, especificamente no OPR, o foco é a participação presencial voltada para a solução de demandas regionalizadas. A Internet e as urnas eletrônicas não são consideradas ainda uma prioridade para o OP.”

Diferentemente do OPD-BH, o OPR não oferece aos cidadãos a possibilidade de acompanhar em tempo real a votação que ocorre nas etapas digitais – urnas eletrônicas e Internet, assim como ocorre nas plenárias regionais e temáticas através do painel eletrônico. Além disso, o *site* oficial do OP disponibiliza um volume relativamente pequeno de informações, apenas o local e a descrição sucinta das obras ou ações e imagens de antes e depois. Não há qualquer informação técnica sobre as obras e empreendimentos, bem como sobre os impactos delas sobre a vida cotidiana dos cidadãos. Não existem croquis mostrando as intervenções, nem tampouco há informações sobre o custo previsto para cada uma das obras e empreendimentos, muito menos ferramentas digitais de acompanhamento das obras e empreendimentos.

É preciso destacar que as obras e empreendimentos deliberados no OPR não são macroestruturantes como foram os empreendimentos colocados em disputa no OPD-BH de 2008, nem tampouco o OPR tem o objetivo de articular demandas locais com demandas de cunho mais regionalizado como se propôs o OPD-BH de 2006. São demandas muito localizadas e específicas das comunidades que as propõem. Para Labanca (2010) este é um passo que o OPR gostaria de dar, ou seja, estabelecer um

---

<sup>28</sup> Clécia Fonseca Guerra, Gerente de Projeto do OP junto à Emprél. Entrevista realizada em 17 de junho de 2010.

processo de deliberação pública participativa em torno de grandes projetos estruturantes para a cidade.

A interferência do poder público sobre a construção desta agenda de prioridades que será levada para o processo deliberativo do OPR se dá na medida em que ele faz uma seleção das obras e empreendimentos que têm viabilidade técnica e orçamentária. Diferentemente do OPD-BH, as obras definidas no OPR, mesmo que aprovadas sob o ponto de vista orçamentário, ainda não foram submetidas a um estudo de viabilidade técnica. Ou seja, a população define as obras, mas sem nenhum estudo prévio sobre sua viabilidade técnica e orçamentária. Quando se chega à conclusão de que é inviável a execução de certa obra, seja por motivações orçamentárias, seja por impedimentos técnicos, jurídicos ou ambientais, o ônus de se prestar contas disso à população é da PCR, por isto as mudanças no desenho institucional do OPR ao longo dos últimos anos. Uma destas mudanças implica no fato de que, anteriormente, tudo o que os cidadãos decidiam ia para o Plano de Ações e Obras enviado pela PCR ao Legislativo sem qualquer análise prévia de viabilidade, seja orçamentária, jurídica ou ambiental. Exatamente por conta disso, o OPR estabeleceu a etapa de pré-credenciamento das obras e ações. Esta lista de obras e ações é analisada, ainda que superficialmente, para que se verifique a viabilidade técnica das mesmas, o que reduz muito a lista inicial, na medida em que muitas demandas são simplesmente descartadas pela sua inviabilidade técnica e muitas são agrupadas em pacotes de obras que atendem, por exemplo, mais de uma microrregião.

Este trabalho de “peneira grossa” é realizado pela Coordenadoria do OP, através de sua Gerência de Sistematização da Informação, em parceria com diferentes empresas públicas municipais, como a Empresa de Urbanização do Recife (URB), Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana (EMLURB), Cia. de Serviços Públicos (CSURB), Cia. de Trânsito e Transportes Públicos (CTTU), a Autarquia de Saneamento (SANEAR), entre outros.

De toda forma, podemos dizer que a definição final das prioridades que irão à votação na etapa digital do OPR se dá mesmo é no calor do embate das plenárias regionais e temáticas. A partir de 2008, ficou definido que, após a análise da viabilidade técnica e do agrupamento das obras e ações pré-credenciadas e da votação das prioridades nas plenárias regionais/temáticas e na etapa digital do OPR, serão

constituídos os Fóruns de Delegados do OP que continuarão analisando, junto à gestão municipal, a viabilidade técnica e orçamentária das 10 obras ou ações indicadas por cada microrregião apoiados por equipes multidisciplinares e multisetoriais com capacidade técnica para realizar esse acompanhamento. Contudo, mesmo que uma obra ou ação tenha sido eleita em primeiro lugar, ela pode, por questões orçamentárias ou de outra natureza técnica e jurídica, não ser incluída na Matriz Orçamentária e, em seu lugar será incluída a obra ou ação que tenha ficado em segundo lugar e assim por diante. O que não quer dizer que o Fórum de Delegados possa mudar a ordem das prioridades, mas existem fatores que podem levar uma obra a não ser realizada ou que ela tenha de esperar para ser incluída na Matriz Orçamentária (Araújo, 2010).

Na minha área tinha uma ação que ficou em 8º lugar e foi para 1º lugar. Mas, o que acontece? Você tem também a percepção política do critério de risco. Era uma ação de saúde da família e dentro do que ela se propunha, ficou em primeiro lugar. Mas, para se implantar uma unidade básica de saúde existe toda uma logística. É preciso estudar a área, ver e ter toda uma estrutura para saber se realmente aquela comunidade que elegeu aquela prioridade precisa realmente de uma unidade do PSF ou de somente um ajuste em relação ao trabalho das equipes do PSF. Isto é um ponto que se refere à percepção mais geral. Por outro lado, tem uma obra de contenção de encosta que ficou em oitavo lugar, mas em relação ao critério de risco ela é tão grande que, dentro deste critério, ela acaba entrando em primeiro lugar (Santana, 2011).<sup>29</sup>

O depoimento de outro líder comunitário do Recife coloca em dúvida se realmente a deliberação final da lista das prioridades é feita através das plenárias e da etapa digital do OPR. Para ele, cabe ao Conselho do OP o poder final de definição das prioridades, poder este que não encontramos em nossa análise do desenho institucional do OPR.

(...) este debate a respeito da urgência ou pertinência de realização de uma obra ou implementação de uma ação se dá nos fóruns de Delegados do OP que são deliberativos. Dentro dos fóruns, os coordenadores do OP passam aos delegados as soluções possíveis para as prioridades. Por exemplo, entre realizar a pavimentação de uma rua beneficiando 20 famílias e a contenção de uma encosta de risco quatro beneficiando mais de 60 famílias, o fórum pode deliberar pela realização imediata da contenção daquela encosta e continuar lutando para garantir recursos para a pavimentação da rua num momento posterior. Logo, o fórum dos delegados do OP discute com a prefeitura as prioridades, entre as 10 mais votadas, que realmente precisam ser feitas (Silva, 2011d).<sup>30</sup>

De toda forma, a introdução da Internet como ferramenta de participação política no OPR, a partir de 2007, ampliou rapidamente a participação política. Entre 2008-2009, a participação via Internet cresceu 83% e através das urnas eletrônicas cresceu 29%,

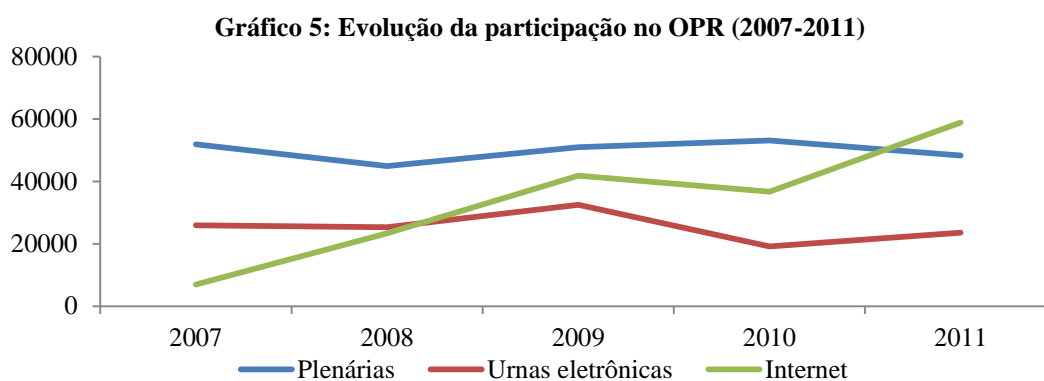
---

<sup>29</sup> Karla Maria de Santana, Líder Comunitária de Macaxeira (RPA 3.3) e Conselheira do OP. Entrevista realizada no dia 10 de novembro de 2011.

<sup>30</sup> Raul José da Silva, Líder Comunitário de Macaxeira (RPA 3.3) e Conselheiro do OP. Entrevista realizada no dia 10 de novembro de 2011.



sendo que a participação presencial cresceu apenas 14% neste mesmo período. Desde 2009 a participação via Internet já supera a participação via urnas eletrônicas e em 2011 superou também a participação presencial nas plenárias (Gráfico 5). Um dos fatores que pode explicar o crescimento expressivo dessa participação via Internet foi o fato de que as lideranças comunitárias atuam fortemente utilizando-se das *Lanhouses* espalhadas pelas comunidades e bairros carentes do Recife, articulando para que estes espaços fiquem a disposição da população num dado momento da etapa digital do OP. Segundo Filgueiras (2011), além de serem espaços de inclusão digital e educacionais, as *Lanhouses* tornam-se também canais de comercialização de produtos físicos e principalmente digitais, atingindo potencialmente as classes C, D e E, responsável por 52,8% da população que hoje acessa a internet no Brasil. São estas classes mais populares responsáveis também pela liderança das *Lanhouses* no percentual de conexões a internet no País (28% do total).<sup>31</sup>



**Fonte:** Coordenadoria do OPR

Nos dois casos aqui enfocados, ou seja, OPD-BH e OPR houve crescimento da participação dos cidadãos nos processos deliberativos e decisionísticos em torno da alocação de parte substancial dos recursos públicos. Mas, em Recife este crescimento foi bem mais significativo tornando-se a principal forma de participação política no OP. Todavia, o que estamos interessados é em verificar se este crescimento da participação foi acompanhado de maior qualificação dos processos deliberativos com a abertura de novas arenas de debate e discussão públicas *online* e, para isto, precisamos aferir a existência ou não de ferramentas informativas, comunicativas e interativas *online*.

<sup>31</sup> Disponível em < <http://businesspress.com.br/assessoria-de-imprensa/ampliacao-dos-servicos-em-lan-houses-de-recife-traz-os-beneficios-da-inclusao-digital-para-a-comunidade-pernambucana>>. Acesso em dez. 2011.

O OPR oferece algumas ferramentas de comunicação e/ou interação *online*, como o “Fale Conosco” no qual os cidadãos têm a chance de se comunicar com o poder público através de um *e-mail* (op@recife.pe.gov.br) que, ao cabo, não passa de uma ferramenta unidirecional e para muitos nem mesmo pode ser considerada uma ferramenta interativa digital, mas tão somente uma ferramenta de comunicação que funciona quase que como uma espécie de ouvidoria digital.

Outra ferramenta é o *Twitcam* (twitter@recifeweb), criado em 2011, com o objetivo de permitir que os gestores da PCR pudessem ouvir as demandas da população através de salas de bate-papo virtuais por meio do *twitter*.<sup>32</sup> Trata-se de uma ferramenta disponibilizada não diretamente na página do OPR, mas no *site* da PCR. Em uma destas *twitcam*, por exemplo, o Coordenador do OP, Augusto Miranda, no dia 02/12/2011, conversou durante 30 minutos com os internautas respondendo a cerca de 20 perguntas sobre temas como a importância da democracia direta, a participação popular, as obras realizadas por meio do OP e os investimentos alcançados nos últimos três anos. Oportunidade em que explicou como funciona o processo do OP e esclareceu dúvidas sobre como participar, todavia, o assunto mais abordado foi o fortalecimento do OP. O que pode ser caracterizado como uma arena de deliberação pública *online*, ainda que não possa ser considerada uma arena ampliada e totalmente aberta, já que se trata de um ciberespaço onde é preciso um mínimo de requisitos para participar, como acesso às tecnologias necessárias e alguma expertise, de toda forma

(...) a população tem acompanhado e visto que a Prefeitura está realizando as obras escolhidas nas plenárias e isso reforça o diálogo entre o poder público e as comunidades, tornando o OP cada dia mais forte. (...) Temos que ficar antenados com as redes sociais. A *twitcam* é mais um meio que temos para conversar com a sociedade recifense. Aqui damos explicações e tiramos dúvidas da população. Posso dizer que tivemos um bom diálogo bastante proveitoso (Miranda, 2011).<sup>33</sup>

Quando se fala em qualificar o processo de deliberação pública, a interação é sempre vista como o passo mais importante, ou seja, o que realmente qualifica a democracia é a discussão direta entre as pessoas onde argumentação, contra-argumentação e convencimento sejam perspectivas possíveis e presentes. Para Guerra

<sup>32</sup> Foram realizados vários bate-papos através do *twitcam*, dentre eles estiveram interagindo com os cidadãos sobre diferentes temáticas, a Secretária Especial da Mulher, Rejane Pereira, o Sec. Extraordinário da Copa 2014, Amir Schwartz, o Sec. de Serviços Públicos, Eduardo Vital, a Presidente da CTTU, Maria de Pompéia Pessoa e a Sec. de Controle, Desenvolvimento Urbano e Obras, Maria José de Bise.

<sup>33</sup> Disponível em

<[http://www.recife.pe.gov.br/2011/12/01/atraves\\_da\\_twitcam\\_internautas\\_conversam\\_com\\_o\\_coordenador\\_do\\_orcamento\\_participativo\\_op\\_179963.php](http://www.recife.pe.gov.br/2011/12/01/atraves_da_twitcam_internautas_conversam_com_o_coordenador_do_orcamento_participativo_op_179963.php)>. Acesso em jan. 2012.

(2010), um exemplo disso é o fato de que um Secretário Municipal dificilmente se disponibilizaria a participar de um debate virtual com os cidadãos sem estar muito bem preparado, pois caso contrário, a pressão por demandas muito regionalizadas e pequenas ainda é predominante no imaginário político das pessoas no Recife. Até porque a cidade carece de soluções para problemas muito localizados de comunidades carentes e o OP, neste caso, tem sido um bom laboratório para a inserção destas novas tecnologias da informação a serviço da sociedade.

Já o *twitter* da PCR (<https://twitter.com/#!/recifeweb>), até então, era usado muito mais para divulgar as ações do poder público municipal não oferecendo oportunidades de interação entre cidadãos e agentes públicos. O máximo que acontecia era de o setor responsável pela sua operacionalização dar um *feedback* de forma muito generalista aos questionamentos enviados pelos cidadãos. Também existiam outros *twitters* criados especialmente para alguns eventos importantes no calendário cultural do Recife, como o do São João e o do Carnaval (@carnavalrecife), além de outros órgãos da PCR que possuem seus próprios *twitters*, como o Teatro Santa Isabel que criou um *twitter* em 2010 para divulgar as comemorações de seu aniversário.<sup>34</sup>

Na verdade, os responsáveis pelo *twitter* da PCR, inicialmente, apenas disparavam informações sobre eventos ou ações governamentais replicando-as para os seguidores do *twitter* da prefeitura. Importante dizer que há um processo de filtragem das mensagens que serão *retwittadas* (*sic*). Segundo um dos responsáveis pela operacionalização do *twitter* da PCR, “chega muita coisa até nós, daí ser preciso primeiramente filtrar tudo isso. Então, o que fazemos é, enquanto não estamos interagindo, pegamos tudo que recebemos e fazemos uma espécie de clipagem das citações que as pessoas fazem a respeito da PCR e distribuimos às diversas secretarias” (Roberto, 2010).<sup>35</sup> Logo, o *twitter* serve como um canal de participação dos cidadãos na gestão pública através da Internet, permitindo que sejam fornecidos *inputs* ao poder público, sobre ruas alagadas, quedas de barreiras, defeitos na sinalização de trânsito,

---

<sup>34</sup> Atualmente, a PCR disponibiliza três espaços de interação através do *twitter*, quais sejam: o @recifeweb que conta com quase 14 mil seguidores que enviam diariamente dúvidas sobre serviços de diversas secretarias municipais, além dos perfis da Emlurb (@emlurb\_recife) e da CTTU (@cttu\_recife).

<sup>35</sup> Roberto, responsável pela operacionalização do *twitter* da PCR. Entrevista realizada em 17 de junho de 2010.

problemas de infraestrutura urbana ou de atendimento nos serviços públicos etc. Informações estas que são imediatamente direcionadas às secretarias e órgãos responsáveis pelos respectivos problemas.

Mas, diferentemente do *twitcam*, no caso do *twitter*, não se trata de uma ferramenta de interação propriamente dita, mas uma ferramenta essencialmente de comunicação. Aliás, a princípio o *twitter* foi pensado apenas como uma ferramenta para divulgar os serviços da PCR nas áreas de trânsito, obras, tributos entre outras, mas aos poucos, passou também a divulgar as realizações do governo municipal para os grandes meios de comunicação, como rádios, jornais e TV, funcionando como uma espécie de *release* jornalístico distribuído aos *old media*. Ainda que, muitas vezes, ocorre de os cidadãos postarem críticas a respeito da gestão municipal, mas o *feedback* é feito de forma indireta, isto é, não se responde diretamente a quem postou o questionamento, mensagem ou crítica, ao invés disso, é replicada uma resposta única a todos os seguidores.

A partir de 2011, também passou a ser possível o compartilhamento do *site* do OPR através das redes sociais, como *facebook* e *orkut*, por exemplo. Permitindo assim criar-se mais uma possibilidade de difusão do processo nas redes sociais. Por fim, o OPR também disponibiliza em seu *site* a possibilidade de os indivíduos se cadastrarem numa ferramenta de *Newsletter*, de modo que assim passem a receber permanentemente notícias a respeito do OP enviadas pela Secretaria Especial de Relações com a Imprensa através da Internet, mantendo-se informados a respeito do que ocorre durante o processo.

Enfim, o poder público do Recife lança mão de diferentes ferramentas institucionais de mobilização social para chamar os cidadãos para participarem do OPR, inclusive o próprio *twitter*, além de recorrer às mídias tradicionais, como rádio, jornais, TV e farta distribuição de material impresso, como *banners* e *folders*. Mas, a ferramenta de mobilização social mais importante não é institucional, isto é, ela promovida pelas próprias lideranças comunitárias que realizam intensa campanha de mobilização presencial em suas comunidades fomentando a participação nas etapas *off-line* e *online* do OP (Reis, 2010). É possível, por exemplo, verificar uma forte mobilização e associativismo antecedendo a etapa digital do OPR, quando as lideranças comunitárias costumam se deslocar até a residência das pessoas para convencê-las da importância da participação, principalmente junto aqueles indivíduos que não participaram das

plenárias, para que então votem nas obras, projetos e empreendimentos de interesse da comunidade ou bairro. Vale aqui ressaltar que, estes líderes comunitários são, em boa parte, delegados eleitos no OP e que também têm se utilizado da *web* para mobilizar os indivíduos para participarem do OP, seja através das redes sociais ou de *blogs* das comunidades e bairros do Recife.<sup>36</sup> Como diz Reis (*Ibidem*), “eles ficam lá, junto, tentando puxar as pessoas para votar nas obras”.

O que se tem feito é o uso das redes sociais e das ferramentas digitais para tentar mobilizar as pessoas, seja por *e-mail* ou através do *Orkut* e *Facebook*. Por exemplo, se hoje tem uma Plenária do OP, eu digo a todos qual é a obra que nós estaremos escolhendo como nossa prioridade. A Internet tem sido usada para ajudar a mobilizar as pessoas divulgando a obra prioritária para a comunidade. Nesse sentido, aí sim a Internet contribui para a democracia, pois as pessoas vão escolher as obras em que votarão (Nascimento, 2011).<sup>37</sup>

Portanto, denota-se que tem cabido às lideranças comunitárias do Recife um papel fundamental não só na mobilização social em torno do OP, mas no próprio êxito do processo deliberativo como um todo. Conforme afirma Labanca (2010), as lideranças estão presentes nas plenárias regionais e temáticas defendendo as prioridades que entendem serem mais importantes para as comunidades e para os diferentes segmentos sociais e, quando estas prioridades são eleitas, isto é, quando saem das plenárias bem posicionadas, inicia-se imediatamente um novo trabalho de mobilização para garantir a posição das mesmas na lista de prioridades durante a etapa digital do processo.

Dessa forma, se não há ferramentas que permitam a interação virtual entre os cidadãos, há, por outro lado, fortes mecanismos de interação presencial, mobilização e associativismo que conduzem os cidadãos a uma intensa participação nas etapas digitais do processo. Os indivíduos, em geral, não votam na etapa digital sem antes terem se informado, discutido e de estarem convencidos da importância de seu voto, seja pela ação mobilizadora dos próprios membros das comunidades envolvidas (vizinhos e amigos), seja pela forte ação mobilizadora dos líderes comunitários do Recife.

(...) imagine um líder comunitário de uma favela. Quantos RGs ele tem em mãos? Pois, se a favela confiou nele e o elegeu delegado. São pessoas boas na política. Eles não têm cultura, mas são altamente politizados e brigam mesmo. Eles são aplaudidos de pé e conseguem facilmente o

---

<sup>36</sup> Vários *blogs* criados pelas comunidades e bairros do Recife são fomentadores da participação no OP, como o *blog* da comunidade do Jordão Alto (<jordãoaltooficial.blogspot.com.br>), o *blog* da comunidade do Canal do Jordão (<blogdocanaljordão.blogspot.com.br>) ou ainda o *blog* da comunidade de Bezerros (<portalbezerros.com.br>), entre outros.

<sup>37</sup> Reginaldo Nascimento, Líder Comunitário do Bairro de Iburá/Cohab (UR-4). Entrevista realizada no dia 09 de novembro de 2011.

RG das pessoas da comunidade. Facilmente conseguem quinhentos, mil votos tranquilamente (Teixeira, 2011).<sup>38</sup>

Os indivíduos não acessam a Internet para interagir entre si, pois ela funciona apenas como mecanismo de coleta de votos e de sensibilização por parte do poder público que usa esta NTIC para chamar a sociedade para participar e votar. Através da *web* os indivíduos têm um cardápio de opções de *e-voting* e ele apenas deposita ali o seu voto sem qualquer tipo de debate anterior (Labanca, 2010).

Ainda que seja possível concordar com os céticos que acreditam que as NTICs não são capazes de qualificar os processos políticos democráticos, o certo é que elas não substituem os mecanismos de participação e de interação, mas qualificam de alguma maneira. Elas não abrem espaços de interação, mas provocam e proporcionam a interação. No caso do OPR, a interação não ocorre no interior de um espaço virtual como a Internet, mas só o fato de existirem estes espaços já provoca a possibilidade de interação entre os indivíduos no mundo real (*Ibidem*).

Um detalhe importante a respeito da participação popular na etapa de votação pela Internet é o uso das *Lanhouses* como ferramenta de acesso digital fácil e barato. Segundo o depoimento de vários gestores ligados à operacionalização do OPR e lideranças comunitárias entrevistadas, muitas vezes as *Lanhouses* são usadas para a participação dos cidadãos no processo de votação, principalmente nas comunidades mais pobres do Recife. Nos bairros e comunidades pobres, onde as pessoas têm dificuldades de acesso às NTICs, percebeu-se uma forte mobilização das lideranças comunitárias que usam as *Lanhouses* para que seja possível viabilizar a votação e garantir-se a eleição das prioridades de interesse da comunidade. Quase todas as *Lanhouses* de bairros e comunidades mais pobres do Recife exibiram *banners* e cartazes chamando para a votação digital através da Internet. Estes *banners* e cartazes, no primeiro ano, foram colocados pelos próprios donos das *Lanhouses*, mas em seguida foram padronizados e distribuídos pela própria PCR com o objetivo de chamar a população para participar.

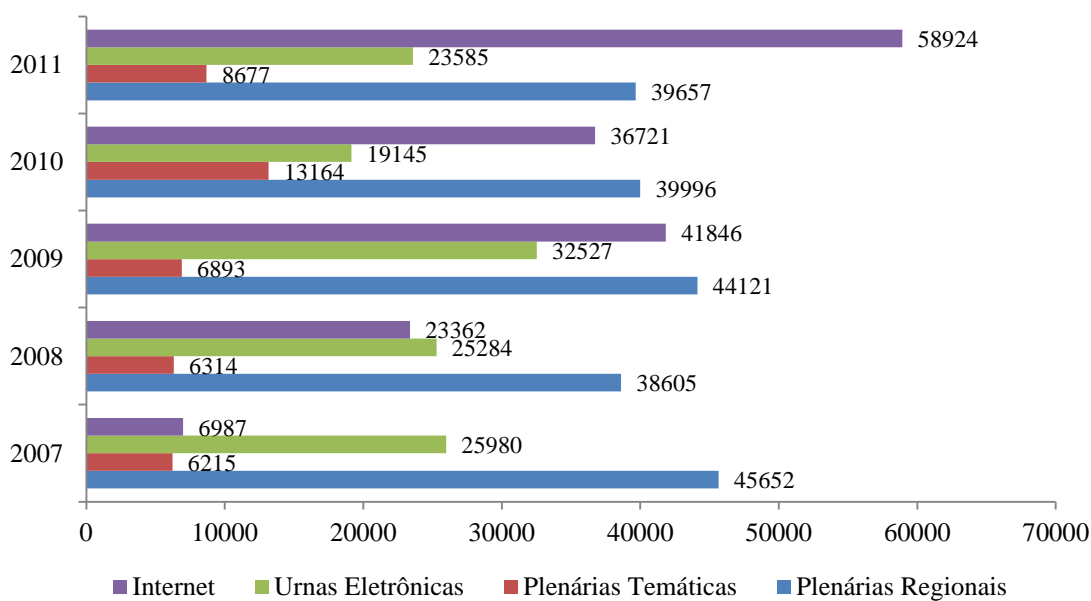
Está claro que somente a introdução da Internet não estabeleceu um fórum deliberativo ampliado, aberto e livre na *web*, ainda que tenha indubitavelmente promovido a ampliação da participação política nos processos decisórios do OPR. Inclusive, ousamos dizer que o uso destas NTICs tem sido muito mais com o objetivo de ampliar a votação, agregando mais pessoas ao processo deliberativo do que de criar uma nova arena de debates e discussões em torno das demandas e prioridades, até porque sua introdução permitiu que o OPR, em termos de quantidade de votantes, seja considerado

---

<sup>38</sup> Léa Teixeira, Líder Comunitária do bairro de Boa Viagem. Entrevista realizada em 10 de novembro de 2011.

hoje o maior do Brasil. O número de pessoas que participam do OP via Internet e urnas eletrônicas já supera o número de pessoas que participam presencialmente, seja porque é mais cômodo participar votando eletronicamente, seja porque reduziu o custo da participação eliminando obstáculos de tempo e espaço, seja porque acabou por incluir uma parcela significativa da sociedade que antes ficava à margem do processo, como os mais jovens e a classe média (Gráfico 9).

**Gráfico 1: Participação no OPR (2007-2011)**



**Fonte:** Coordenadoria de Orçamento Participativo e Participação Popular da PCR

Outro aspecto interessante do desenho institucional do OPR e que está diretamente relacionado à necessidade de permanente mobilização é a possibilidade de se promover a inversão das prioridades eleitas nas plenárias através dos votos obtidos nas etapas digitais, isto é, as plenárias regionais e temáticas elegem uma lista de dez prioridades que, em seguida é submetida ao processo de *e-voting*, seja através de urnas eletrônicas ou da Internet. Em muitos casos, a ordem das prioridades definidas pela votação nas plenárias acaba sendo invertida pela votação digital. Para que isso ocorra é necessário que determinadas prioridades recebam mais votos através das urnas eletrônicas e da Internet do que os recebidos nas plenárias. O que nem sempre é visto como democrático, principalmente pelos líderes comunitários de regiões mais pobres da cidade.

É normal e acontece com muita frequência. Até porque todas as quatro obras que nossa comunidade conseguiu eleger nas plenárias sempre acabaram em desvantagem na Internet. Isso porque também nem sempre há tempo suficiente para fazer uma grande mobilização. Se nós conseguirmos mobilizar as pessoas para fazerem os cadastros e deixar uma pessoa só por conta e disponível para ficar no computador, aí então agente consegue reverter esta desvantagem, mas nem sempre agente tá com tempo disponível para isso. É preciso juntar todas as pessoas e fazer um grande cadastro que será transformado em votos. Só assim temos alguma vantagem, mas que não podemos considerar como vantagem sob o ponto de vista da democracia. Até porque quando fazemos esta grande mobilização, muitas pessoas estão votando sem sequer saber no que está sendo votado (Nascimento, 2011).

Segundo Labanca (2010), ainda que não haja dados definitivos sobre o grau de inversão das prioridades eleitas, pois as análises sobre estes dados ainda estão sendo feitas em parceria entre a Emprél e a Coordenação do OP, já é possível afirmar que há um número significativo de casos em que a votação digital inverteu a lista de prioridades oriunda das plenárias. Na verdade, a introdução das NTICs, especialmente a Internet, produziu diferentes impactos por conta de seus próprios objetivos, ou seja, a técnica carrega em si certa dubiedade, pois na medida em que contribui para promover a ampliação da participação por um lado, também pode colocar em xeque a soberania popular, revertendo resultados, por outro.

Já houve muitos casos em que as prioridades foram invertidas, ou seja, foram mais votos através das urnas eletrônicas e da internet, do que nas plenárias, necessariamente. É algo que acontece muito, principalmente se a diferença é muito pequena. Portanto, quanto mais mobilização se fizer, melhor a situação da obra ou ação. Há muito pouco exemplo em que a diferença era muito grande nas plenárias e houve inversão através da votação através das urnas ou da internet. Nunca houve uma inversão em que a décima prioridade conseguiu subir e tornar-se a primeira. As inversões de prioridades ocorrem geralmente entre a quarta e a primeira. Isso porque o pessoal fica se articulando mais. Até porque se sentem mais estimulados pela pequena diferença entre as primeiras prioridades. Tudo depende do poder mobilizador das lideranças, pois sabem que é esse poder mobilizador que faz a diferença. (Reis, 2010).

Mas, nem todos os líderes comunitários do Recife têm uma percepção negativa a respeito da introdução de uma etapa digital no processo do OPR, nem tampouco das possibilidades de se inverterm as listas de prioridades eleitas nas plenárias e de que isso coloca em xeque a soberania popular em torno das decisões tomadas nas arenas presenciais anteriores.

(...) a inversão das prioridades na etapa da Internet é natural e entendo ser um processo como qualquer outra eleição. Se a obra está em primeiro lugar, claro que a comunidade vai querer que ela permaneça e, portanto, vai participar. Se foi uma coisa que não foi bem discutida com a comunidade, as pessoas não vão participar quando a urna chegar. Isso é bom, porque dá a chance de quem não teve tempo de ir a uma plenária e sabe que a obra é importante para a comunidade, como a contenção de encostas e barreiras, participar. As pessoas ficam “doidinhas” quando uma obra destas não passa e, ao mesmo tempo, um teatro fica em primeiro lugar. Quando veem, a encosta que é uma obra que envolve a vida das pessoas, tá lá embaixo. Isso desmotiva. Então eu vejo que a urna eletrônica e a Internet é uma coisa boa. Portanto, não vejo problema. Depende do esforço de cada um ser capaz de mobilizar tanto para as plenárias, quanto para as urnas e Internet. Se se mantém a mobilização, mantém também a prioridade. É a mobilização que



faz ganhar. Não é porque eu coloquei minha prioridade em primeiro lugar que eu vou me acomodar. Pois, aí dá chance para quem não teve tempo se mobilizar (Veiga, 2010).<sup>39</sup>

De toda forma, a participação digital e *online* no OPR (urnas eletrônicas e Internet) já superou a participação *off-line* e isso nos parece inexorável. Uma das características mais peculiares verificadas no OPR é o uso da Internet através de *Lanhouses*, principalmente quando se trata de bairros e comunidades de baixa renda per capita, fenômeno que vamos analisar mais a frente.

**Quadro 2: Desenho Institucional e ferramentas digitais do OPR (2007-2011)**

|  | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |
|--|--|--|--|--|--|
| <b>Objetivo</b>  | Criação de uma esfera pública não estatal; cogestão da cidade; controle social sobre o estado; universalização da participação com a inclusão da juventude e classe média ao processo através da etapa digital; auto-regulamentação do processo; transparência administrativa.   |  |  |  |  |
| <b>Votação</b>   | Através das plenárias regionais e temáticas ou através de urnas eletrônicas e Internet   |  |  |  |  |
| <b>Participação</b>  | 51.867 <i>off-line</i><br>32.967 <i>online</i>   | 44.919 <i>off-line</i><br>48.646 <i>online</i> | 51.014 <i>off-line</i><br>74.373 <i>online</i> | 53.160 <i>off-line</i><br>55.866 <i>online</i> | 48.334 <i>off-line</i><br>82.509 <i>online</i> |
| <b>Critério p/ participação</b>                                      | Qualquer cidadão com registro civil no município de Recife e que não tenha participado das plenárias regionais e, a partir de 2008 também das plenárias temáticas.   |  |  |  |  |
| <b>Elaboração das propostas</b>                                      | A Sociedade Civil através das plenárias propõe, discute e elege a lista das 10 prioridades regionais e/ou temáticas que serão submetidas ao processo de <i>e-voting</i> .  |  |  |  |  |
| <b>Etapas</b>  | (1) Reuniões presenciais para definição da metodologia; (2) Credenciamento das prioridades e demandas e dos candidatos a delegado do OP; (3) Realização das plenárias regionais e temáticas e definição da lista das 10 prioridades mais votadas e eleição dos delegados do OP; (4) Realização da etapa digital do OP com votação através de urnas eletrônicas e Internet; (5) instalação dos fóruns de delegados e posse do Conselho do OP; (6) Discussão dos investimentos para o próximo ciclo do OP nas microrregiões e envio da matriz orçamentária para o Legislativo; (7) Acompanhamento da tramitação no Legislativo e monitoramento nos fóruns. |  |  |  |  |
| <b>Investimentos (R\$ milhões)</b>                                   | ≈ R\$ 50 milhões para cada ciclo do OP.  |  |  |  |  |
| <b>Propostas p/ votação</b>  | As 10 prioridades mais votadas nas plenárias regionais e/ou temáticas passam para a etapa digital que definem a lista final de prioridades que serão incluídas na Matriz Orçamentária.   |  |  |  |  |
| <b>Possibilidades de voto</b>  | 1 ação Regional e outra Temática ente as 10 mais votadas nas Plenárias.  |  |  |  |  |
| <b>Período de votação</b>  | Entre maio e agosto ocorrem as votações nas plenárias e na etapa digital.  |  |  |  |  |
| <b>Locais para votação</b>   | Nas plenárias, urnas eletrônicas espalhadas em locais estratégicos da cidade, telecentros municipais, <i>Lanhouses</i> e computadores pessoais.  |  |  |  |  |
| <b>Acompanhamento dos resultados</b>                                 | Somente durante as plenárias.  |  |  |  |  |
| <b>Informações disponíveis no site</b>                               | Descrição e localização das ações ou obras, imagens de antes e depois.   |  |  |  |  |
| <b>Ferramentas informativas, comunicativas e interativas do site</b> | Fale conosco ( <i>e-mail</i> ), <i>Newsletter</i> e <i>twitter</i> .   |  |  |  |  |
| <b>Mecanismos institucionais de mobilização</b>                      | A PCR realiza campanha de divulgação e convocação institucional do OP e da etapa de votação digital através de diferentes mídias, como jornais, rádios e tv, distribuição de material impresso, como <i>banners</i> e <i>folders</i> , e através do <i>site</i> da PCR e do <i>twitter</i> .   |  |  |  |  |
| <b>Mecanismos não institucionais de mobilização</b>                  | As lideranças comunitárias realizam intensa campanha de mobilização de suas comunidades para participarem das etapas digitais fazendo corpo a corpo com os cidadãos e através de <i>blogs</i> , redes sociais e <i>mails</i> .   |  |  |  |  |

<sup>39</sup> Severina Pereira da Veiga, Líder Comunitária do Ibura de Cima – RPA 6.3. Entrevista realizada em 09 de novembro de 2011.

**Fonte:** elaboração própria

Esta mescla de arenas deliberativas presenciais com ferramentas decisórias *online* faz do OPR um processo único dentre as diferentes experiências de orçamentação participativa digital hoje em curso no Brasil. Trata-se de um instituto participativo claramente semidigital, pois faz com que o debate e a escolha das listas de prioridades a serem votadas ao longo do processo sejam realizados exclusivamente em arenas deliberativas presenciais, mas a votação final que define a lista prioridades eleitas se dá através de mecanismos de participação *off-line* e *online*, com grandes probabilidades de ocorrer, durante o processo de *e-voting*, a inversão da lista das prioridades eleitas nas arenas presenciais.

Para que pudéssemos melhor visualizar todo esse conjunto de aspectos do desenho institucional do OPR e das ferramentas digitais de informação, comunicação e interação que são disponibilizadas aos cidadãos, optamos por construir um quadro descritivo e comparativo deste instituto participativo semidigital que nos permitisse, então, confrontar os dois institutos participativos em tela definindo qual deles é mais qualificado sob o ponto de vista da deliberação pública a partir desta análise preliminar de seus desenhos institucionais e de suas ferramentas digitais (Quadro 2). Para tanto, os preditores utilizados foram os mesmos aplicados sobre o OPD-BH.

Nosso objetivo, neste primeiro momento, é comparar os dois institutos participativos digitais sem levar em consideração o conjunto dos dados quantitativos e qualitativos coletados em nossa pesquisa de campo. Esta análise comparada será feita posteriormente ainda neste capítulo de análise empírica. Por hora, o que nos interessa é tentar medir o grau da qualidade deliberativa a partir do desenho institucional e das ferramentas de informação, comunicação e interação disponíveis em cada um destes institutos aqui enfocados.

### **3. CONCLUSÕES SOBRE A QUALIDADE DELIBERATIVA A PARTIR DA ANÁLISE DO DESENHO INSTITUCIONAL DO OPD-BH E OPR**

Como dissemos anteriormente, nossa primeira análise está baseada na comparação dos desenhos institucionais do OPD-BH e do OPR, bem como de suas ferramentas digitais de informação, comunicação e interação. Através da qual

poderemos inferir a respeito dos níveis de qualidade deliberativa promovidos por estes institutos participativos em tela, levando-se em conta alguns pressupostos que definimos como essenciais para qualificar a deliberação pública *online*, quais sejam: (i) interação e debate; (ii) efetividade da participação e inclusão; (iii) mobilização e associativismo e; (iv) controle social e *accountability*.

Assim, ao verificarmos que o *site* do OPR não possui ferramentas de interação digital formais e bidirecionais, como *chats e posts*, mas somente uma ferramenta de *twitcam* oferecida no *site* da PCR, concluímos que isso acaba por reduzir a qualidade do processo deliberativo *online*, pois restringe a participação digital quase que exclusivamente ao processo de *e-voting*, não possibilitando o debate e a negociação virtual prévias. Qualquer processo político de deliberação *online* que não disponha de ferramentas interativas *online* tem sua capacidade deliberativa amputada. No caso do OPR, os cidadãos que participam da etapa presencial não podem votar digitalmente, o que garante a igualdade no processo de escolha (cada cidadão vale um voto), mas o fato de que não há, assim como nas plenárias, um espaço para a interação, vocalização e negociação *online* de demandas acaba por reduzir substancialmente a qualidade do processo deliberativo, não gerando igualdade de oportunidades discursivas entre todos os que participam do OPR.

No OPD-BH os indivíduos possuem, além de arenas deliberativas *online* hospedadas no *site* oficial da PBH, arenas deliberativas *online* informais criadas pela própria sociedade civil organizada através, principalmente, de *blogs* criados pelas associações comunitárias e de bairros. Fenômeno que começa agora a se difundir no Recife. Estabelecendo assim um ciberespaço para o debate público onde os cidadãos podem, a princípio, comentar, opinar, propor e trocar informações a respeito das propostas e seus impactos na vida cotidiana da cidade, além de defender, através de argumentos, claro que nem sempre justificáveis e razoáveis, as propostas que lhes interessam.

Verificamos que os *sites* ligados ao OPD-BH, oficiais ou não, disponibilizam ferramentas digitais que permitem montar grupos, fóruns, movimentos de defesa ou qualquer outra arena de discussão *online*, como *blogs, chats, posts e mails*. O que não ocorre no OPR que possui um desenho institucional que tem sido muitas vezes confundido com *e-government*. Todavia, esse mesmo desenho institucional mostra que

no OPR há sim interação, mas esta é essencialmente face a face e ocorre quando os cidadãos, nas plenárias regionais e temáticas, discutem e definem as prioridades que serão posteriormente submetidas à votação, num primeiro momento nas próprias plenárias e, posteriormente na etapa digital. Esta participação híbrida exclui a possibilidade de caracterizarmos o OPR como uma experiência de *e-government*. Na verdade, trata-se de uma experiência democrática participativa que mescla deliberação pública *off-line* com possibilidades de *e-voting*.

O detalhe que chama a atenção no OPR é o fato de que, ainda que não seja possível debater e discutir as propostas em jogo através de arenas *online*, nem tampouco acrescentar digitalmente novas prioridades na lista oriunda das plenárias, são os cidadãos que definem, nas plenárias, a lista das 10 prioridades que, posteriormente, serão submetidas à votação digital. O que implica num processo de empoderamento até então desconhecido de outros formatos de OPD, pois seu desenho possibilita até mesmo inverter-se a ordem desta lista de prioridades definidas por arenas presenciais compostas majoritariamente por cidadãos oriundos de classes mais baixas e populares. Isto é, se estas arenas presenciais (plenárias) têm o poder de definir a lista das prioridades que serão alvo de disputa ao longo dos ciclos de votação do OP, por outro lado caberá às lideranças comunitárias e à capacidade de mobilização e associativismo dos cidadãos promoverem ou não, durante o processo de votação *off-line* e *online*, a inversão das prioridades.

De qualquer maneira, a análise do desenho institucional destes dois institutos participativos digitais permite identificar em ambos a presença de mecanismos de participação/inclusão, interação/debate, mobilização/associativismo e controle social/*accountability*, resultando daí graus diferentes de qualificação da deliberação pública *online*. Verificamos, por exemplo, a existência de arenas *online* de deliberação que permitem a realização de debates no OPD-BH, diferentemente do OPR, onde o debate é presencial e precede a etapa digital, restringindo-se às plenárias, quando os cidadãos têm a opção de vocalizar suas demandas, bem como estabelecer estratégias de negociação em torno das prioridades em jogo. Portanto, não cabe aos cidadãos que participam da etapa digital do OPR debater, discutir ou definir as prioridades em disputa, mas apenas votar numa lista de prioridades já pré-definidas. O que, em última instância, acaba por empoderar a sociedade civil como um todo, não só porque inclui grupos até

então à margem do processo deliberativo do OP, como a classe média e a juventude, mas porque lhes dá a possibilidade de manter ou inverter a lista de prioridades oriunda das plenárias, ressaltando-se aqui as críticas que muitas vezes têm partido de segmentos mais pobres da sociedade quanto a este procedimento. E isto não parece ser pouca coisa, pois ainda que os mecanismos e ferramentas digitais sejam exclusivamente destinados ao processo de *e-voting*, pode-se através deles inverter a ordem das prioridades.

De toda forma, podemos concluir que o desenho institucional do OPR induz a um nível mais elevado de mobilização e associativismo político durante todo o processo de deliberação, já que as lideranças comunitárias precisam estar sempre atentas e preparadas para mobilizar suas bases na defesa de interesses coletivos, sejam eles regionais ou temáticos, ao longo de todo o ciclo do OP, desde as plenárias presenciais até as votações digitais.

Um segundo aspecto do OPR é o fato de que é a sociedade civil que define as prioridades. Neste sentido, os cidadãos que participam da etapa digital estão deliberando sobre demandas vocalizadas e definidas pela própria sociedade civil, ou seja, estão escolhendo algo que é fruto da vontade coletiva e não algo que foi decidido pelos gestores. O que acaba por quebrar o insulamento burocrático típico das administrações públicas municipais brasileiras. No OPD-BH, diferentemente, os cidadãos fazem escolhas entre propostas construídas e apresentadas pelo Poder Público, sem que tenha havido uma arena deliberativa anterior no qual a sociedade civil pudesse vocalizar suas demandas estabelecendo uma lista de prioridades para serem discutidas e votadas digitalmente. Fato que tem gerado críticas recorrentes por parte dos cidadãos. Ainda que levemos em consideração que parte da coleta destas demandas ocorre em outros canais participativos (conselhos e comitês gestores), além de projetos e empreendimentos muitas vezes nascidos de estudos realizados pelos diferentes órgãos técnicos da PBH.

Um dos pontos fracos do OPR está na ausência quase total de ferramentas digitais de controle social e *accountability* que permitam o acompanhamento e fiscalização das obras e ações definidas no processo de deliberação participativa. O seu *site* apenas disponibiliza imagens de antes e depois das obras, bem como de balanços das realizações dos OPs de anos anteriores. Implicando num baixo grau de controle social através de ferramentas digitais via Internet. Já o OPD-BH tem em seu *site* diferentes ferramentas que permitem acompanhar e fiscalizar o andamento das obras, tornando-o

mais *accountable*, o que o qualifica em relação ao OPR, pois oferece ao cidadão ferramentas digitais que permitem o controle social e a *accountability*, tornando a deliberação mais qualificada, o que não pode ser entendido como efetividade. Esta, aliás, é outra questão que iremos discutir mais adiante e que tem reflexos diretos sobre o grau de confiabilidade dos cidadãos sobre o processo.

Para facilitar a compreensão do que estamos chamando de qualidade deliberativa, optamos por construir um quadro com as quatro dimensões que serviram como nossos parâmetros métricos, numa escala de zero a um, onde zero (0,00) significa o mais baixo grau de qualidade deliberativa e um (1,00) o grau mais elevado. Os pressupostos da qualidade deliberativa digital foram divididos em quatro grupos (interação, controle social, participação e mobilização), subdivididos em quatro níveis métricos (0,00; 0,33; 0,66 e 1,00) (Quadro 3).

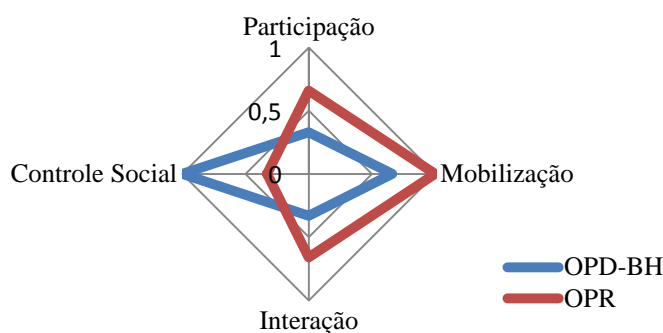
**Quadro 3: Graus da Qualidade da Deliberação Pública Online**

| GRAU DE QUALIDADE DELIBERATIVA | ASPECTOS DELIBERATIVOS  |                         |
|--------------------------------|---|-------------------------|
| <b>PARTICIPAÇÃO</b>            |   |                         |
| 0,00                           | O cidadão não participa do processo decisório. Trata-se de consulta pública.  |                         |
| 0,33                           | O cidadão só vota em propostas pré-definidas pelo poder público.  |                         |
| 0,66                           | O cidadão discute e/ou vota digitalmente em propostas construídas a partir do debate público presencial e/ou <i>online</i> .          |                         |
| 1,00                           | O cidadão discute e vota digitalmente em propostas construídas a partir do debate público presencial e <i>online</i> .                |                         |
| <b>Resultado</b>               | <b>OPD-BH = 0,33</b>  | <b>OP Recife = 0,66</b> |
| <b>MOBILIZAÇÃO</b>             |   |                         |
| 0,00                           | Não há qualquer ação mobilizadora por parte da sociedade civil.   |                         |
| 0,33                           | É o poder público quem promove exclusivamente a mobilização da sociedade civil.   |                         |
| 0,66                           | O poder público e as lideranças comunitárias promovem a mobilização da soc. civil.  |                         |
| 1,00                           | O poder público, mas, sobretudo, as lideranças comunitárias promovem a mobilização da sociedade civil para o debate e para a votação. |                         |
| <b>Resultado</b>               | <b>OPD-BH = 0,66</b>  | <b>OP Recife = 1,00</b> |
| <b>INTERAÇÃO</b>               |   |                         |
| 0,00                           | O desenho institucional não prevê nenhum tipo de interação seja <i>off-line</i> ou <i>online</i> .                                    |                         |
| 0,33                           | Há interação <i>off-line</i> e/ou <i>online</i> , mas as propostas são definidas pelo poder público.                                  |                         |
| 0,66                           | Há interação <i>off-line</i> e/ou <i>online</i> , mas só para definir as propostas que irão a votação.                                |                         |
| 1,00                           | Há interação <i>online</i> ao longo de todo o processo deliberativo.  |                         |
| <b>Resultado</b>               | <b>OPD-BH = 0,33</b>  | <b>OP Recife = 0,66</b> |
| <b>CONTROLE SOCIAL</b>         |   |                         |
| 0,00                           | O desenho institucional não prevê ferramentas dig. de acompanhamento e <i>accountability</i> .  |                         |
| 0,33                           | O desenho institucional só prevê ferramentas digitais de <i>accountability</i> .  |                         |
| 0,66                           | O desenho institucional prevê ferramentas digitais de acompanhamento e <i>accountability</i> .  |                         |
| 1,00                           | O desenho institucional prevê ferramentas digitais de acompanhamento e <i>accountability</i> e o poder público dá o <i>feedback</i> . |                         |
| <b>Resultado</b>               | <b>OPD-BH = 1,00</b>  | <b>OP Recife = 0,33</b> |

Fonte: Elaboração própria

Com base nos resultados obtidos e expostos no Quadro 5 acima, construímos então um gráfico onde procuramos mostrar a dimensão ideal de um processo de deliberação pública *online* realmente qualificado e as dimensões obtidas pela análise dos desenhos institucionais e das ferramentas digitais informativas, comunicativas e interativas de cada um dos dois institutos participativos digitais em tela (Gráfico 6).

**Gráfico 2: Dimensões da Qualidade da Deliberação Pública Digital no OPD-BH e OPR**



**Fonte:** Elaboração própria

Feita esta análise e com base nos resultados obtidos a partir da verificação dos indicadores métricos das dimensões da qualidade deliberativa, concluímos que o OPD, por si só não qualifica a deliberação pública somente pela ampliação da participação por meio da agregação numérica principalmente de grupos antes à margem do processo, como jovens e classe média. Nossa análise do desenho institucional destes dois institutos participativos digitais nos permite afirmar que são apenas mais uma experiência de deliberação *online* entre tantas outras que visam reduzir o déficit democrático das arenas políticas tradicionais. Portanto, a deliberação pública digital se tornará mais qualificada na medida em que essas quatro dimensões se mostrarem fortes e, sobretudo, presentes. Na verdade, a qualidade da deliberação produzida tanto pelo OPD-BH, como pelo OPR, depende de muito menos de suas ferramentas tecnológicas digitais e muito mais de suas dimensões políticas relacionadas à mobilização e associativismo, interação, controle social e *accountability* e, efetividade da participação.

O desenho institucional dos institutos participativos digitais aqui focalizadas demonstra que, em cada uma deles, estas quatro dimensões estão presentes com maior ou menor força e intensidade. E certamente a deliberação pública será mais ou menos qualificada na medida em que estas dimensões mostrarem-se fortes o suficiente para democratizar o processo político, abrindo espaço para que lideranças políticas populares

mobilizem suas bases, que os indivíduos possuam arenas de interação *online* e *off-line* abertas, amplas e livres, que haja mecanismos de controle social e *accountability* e que, agregue um número maior de cidadãos de diferentes segmentos sociais. Somente assim estará se constituindo um espaço de deliberação pública, no qual mecanismos de participação direta conduzirão ao empoderamento da sociedade civil, oxigenando a democracia. Ainda que estes institutos participativos digitais sejam só mais uma de muitas outras inovações democráticas que visam reduzir o déficit da democracia representativa, sua capacidade de inclusão e participação é indubitável, o que pode ser verificado não só pela maior agregação numérica aos processos de deliberação pública, mas também pelas diferentes possibilidades de interação, mobilização, associativismo e controle social que criam, mesmo ainda incipientes.

Quanto maiores os graus alcançados pelos pressupostos deliberativos destes institutos participativos, maior será o espaço de qualificação da democracia. Alcançar uma deliberação plenamente qualificada seria o mesmo que alcançar o ideal democrático deliberacionista e participativo, o que acreditamos ainda estar distante. Mas, se as NTICs, por si só, não são capazes de democratizar plenamente a deliberação pública, elas pelo menos precisam estar em sintonia com formas de participação política presencial e com possibilidades de mobilização dos indivíduos em torno de questões de interesse coletivo, abrindo novas perspectivas de associativismo e de agregação em torno de redes sociais digitais voltadas para temas de relevância social buscando alternativas e soluções para problemas que ainda afligem a sociedade. De certo, os orçamentos participativos digitais podem ser considerados uma das experiências mais interessantes de *e-participation* em curso e seu aprimoramento deve ser constante, especialmente sob o ponto de vista da incorporação de NTICs que gerem possibilidades de inclusão, interação, mobilização e associativismo, ampliando as arenas deliberativas e estabelecendo uma esfera pública revitalizada. Isso sem falarmos das possibilidades de maior controle social, transparência, publicização, poder de agenda e prestação de contas proporcionadas por estas NTICs. Logo, é possível dizer que os processos de orçamentação participativa digital e semidigital só por criarem novos espaços deliberativos, sejam eles *off-line* ou *online*, formais ou informais, já estão contribuindo para qualificar a deliberação.



#### **4. NOSSA MATRIZ DE ANÁLISE**

Para que pudéssemos analisar quantitativamente a qualidade da deliberação pública garantindo o máximo de confiabilidade aos resultados obtidos. Fizemos a opção por recorrer ao trabalho de pesquisa empírica realizado por Ricardo Fabrino Mendonça e Marcus Abílio Pereira (2011), intitulado “Democracia Digital e Deliberação *Online*: um estudo de caso sobre o *VotenaWeb*.” Nossa escolha se deve ao fato de que se trata de um trabalho de pesquisa focado numa experiência de deliberação pública *online*, assim como o OPD-BH, especialmente no que se refere às arenas de interação virtual, muito parecidas com as arenas *online* do OPD, especialmente os *posts*. Além disso, trata-se de um trabalho de revisão teórica em torno das propostas de aferição do grau de qualidade da deliberação até então existentes. Eles partem do seguinte questionamento: o que as NTICs podem fazer pela democracia? Aproximar cidadãos e representantes políticos? Contribuir para o fortalecimento de uma cultura cívica? Gerar novas modalidades de participação? Fomentar o debate público e adensar os estoques de informação acessíveis às pessoas ordinárias?

Este trabalho de pesquisa centrou a análise sobre um corpo empírico constituído por mais de uma centena de comentários em torno de três projetos de lei que geraram grande polêmica no *site* do *VotenaWeb*. O material empírico utilizado como unidade de análise – os *posts* – foram submetidos a um processo de categorização estabeleceu como preditores a inclusividade, o provimento de razões, a reciprocidade, o respeito mútuo e a orientação para o bem comum. Além destes, nós ainda incluímos um último, qual seja: a orientação para a mobilização.

#### **5. RESULTADOS DA ANÁLISE DA QUALIDADE DA DELIBERAÇÃO ONLINE NO OPD-BH**

Após analisarmos comparativamente os desenhos institucionais das duas experiências de orçamentação participativa digital e/ou semidigital em tela, buscando identificar em ambas as ferramentas e mecanismos informacionais, comunicacionais e interativos digitais capazes de qualificar o processo de deliberação pública, passamos agora a comparar empiricamente alguns dados qualitativos e quantitativos obtidos

através de pesquisa de campo *in loco*, pretendendo verificar o grau de qualidade deliberativa destas experiências. Para nossa primeira análise comparativa, partimos primeiramente de um corpo empírico composto por dois conjuntos de comentários postados via Internet ao longo do processo de deliberação pública do OPD-BH nos anos de 2008 e 2011. O primeiro conjunto possui 1.226 comentários em torno de cinco propostas de obras viárias macroestruturantes para a cidade de Belo Horizonte. Estes comentários foram postados ao longo de 26 dias entre os meses de novembro e dezembro de 2008. O segundo conjunto é formado por 1.225 comentários em torno de 36 obras regionais distribuídas pelas nove Regiões Administrativas no qual é dividida a cidade de Belo Horizonte, postados ao longo de 21 dias entre novembro e dezembro de 2011. Para tanto, definimos que nossa unidade de análise seria o comentário individual postado por cada cidadão. Portanto, ao todo, foram analisados individualmente 2.451 comentários no qual se buscou identificar em cada um deles a presença ou não das variáveis que elencamos como eixo de nossa matriz de análise da qualidade da deliberação pública *online*, bem como seus respectivos operadores. Conforme vamos demonstrar em seguida.

## **5.1. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

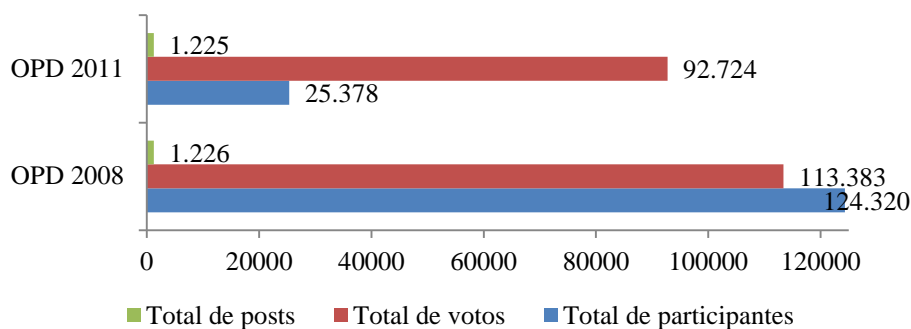
Como afirma Maia (2011: 67-8), à medida que novas e diferentes formas comunicativas digitais se estabelecem, principalmente através da Internet, mais e mais estudos empíricos buscam analisar o papel jogado pela participação política *online* dos inúmeros atores da esfera civil. As antes apostas que se faziam sobre o quanto a Internet seria capaz de impactar os processos de interação pessoal, engajamento cívico e sobre o ativismo político cada vez mais tem sido substituídas por análises empíricas com uma diversidade enorme de conclusões. Muitas vezes, apostou-se nas facilidades oferecidas pelas novas formas comunicacionais digitais, como sua descentralização, imediatismo, simultaneidade, horizontalidade e baixo custo. Outras vezes, apostou-se na impossibilidade de se superar em curto prazo os gigantescos obstáculos do *digital divide*. Além, é claro, das tradicionais barreiras impostas à participação política, como a desinformação, a apatia e a falta de legitimidade dos representantes políticos. Por tudo isso, pode-se dizer que ainda que a Internet esteja muito vinculada ao cotidiano dos indivíduos, constituindo-se quase que numa espécie de vida virtual paralela,

potencializando as interações pessoais e as possibilidades comunicacionais e informativas, ela por si só, não tem se mostrado capaz de ampliar significativamente a participação política, nem tampouco despertado o interesse dos indivíduos por questões de ordem pública, até porque, em geral, os indivíduos mais participativos nas arenas deliberativas *online*, são aqueles que também já eram participativos em arenas *off-line*.

Mas, como medir o grau de participação política em arenas deliberativas *online*? Buscando ser o mais objetivo possível, pois dificilmente conseguiríamos mensurar o grau de qualidade desta participação, procuramos mensurar a participação nesta arena através de dois operadores métricos, quais sejam: (i) através da comparação do número total de participantes nos OPDs 2008 e 2011 com o número total de comentários postados; (ii) através da comparação do número de indivíduos que apresentaram demandas, críticas e/ou argumentos, com o número de indivíduos que não apresentaram nenhuma demanda, crítica e/ou argumento em seus comentários postados, o que consideramos ser uma forma de participação desqualificada.

Considerando que 149.698 pessoas participaram dos dois processos de OPD em tela e que somente 2.451 delas postaram algum comentário no *site*, ou seja, apenas 1,6% destes indivíduos participaram efetivamente da arena de deliberação pública *online* do OPD, acreditamos que há uma sinalização muito forte de que a participação foi pouco qualificada ficando maciçamente restrita apenas ao processo decisório. No caso do OPD-2008, foram 1.226 comentários postados contra 124.320 participações que resultaram em 113.383 votos computados. Já no OPD-2011, registraram-se 1.225 comentários publicados no *site*, contra 25.378 participações efetivas que resultaram em 92.724 votos (Gráfico 7). Dados que abrem uma interrogação sobre a capacidade de o OPD realmente ser uma experiência de deliberação *online* capaz de fomentar e ampliar a participação política da sociedade em torno de questões que atingem diretamente o dia a dia e o bem estar dos cidadãos belo-horizontinos.

**Gráfico 3: Comparação entre participação-votos-posts nos OPDs 2008 e 2011**



Fonte: Disponível no site <[www.pbh.gov.br/opdigital](http://www.pbh.gov.br/opdigital)>

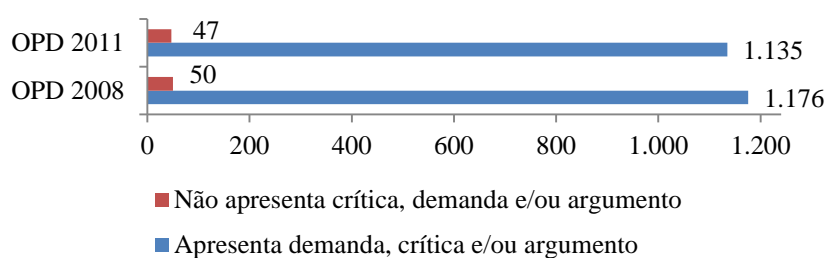
Já quando comparamos o total de *posts* com o número de *posts* contendo algum tipo de demanda, crítica ou argumento, verificamos que de um total de 2.451 comentários postados no *site* do OPD-BH 2008 e 2009, apenas 97 (3,9%) deles não apresentavam demandas, críticas e/ou argumentos, ou seja, apesar de ter havido muito pouca participação no processo de deliberação *online*, esta pouca participação foi marcada por comentários que na sua maioria absoluta continham demandas, críticas e/ou argumentações, o que consideramos ser uma forma efetiva de participação no processo deliberativo. Foram poucos os *posts* destituídos de conteúdo com um mínimo de razoabilidade e sentido lógico, como por exemplo, os comentários abaixo.

- Obra 1 Bruno São Geraldo - (07/12/2008 10:49:35) É a obra numero um (*sic*)
- Obra 1 Tiago Correa - (04/12/2008 04:38:03) Eu acho que o OP Digital deveria ser prolongado por mais uns 15 dias, pois nem toda a população está ciente. Grato Tiago (*sic*)
- Obra 2 marcy - (20/11/2008 09:51:59) Gostaria de saber quais ruas, inicialmente, estarão envolvidas se aprovado o projeto. (*sic*)
- Obra 4 Thiago - (21/11/2008 04:20:31) Milionários sempre ganhando \$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$ (*sic*)
- Obra 4 Tadeu Nepomuceno - (21/11/2008 03:39:13) deveria haver segundo turno se não fosse conquistado maioria absoluta (*sic*)
- juliana rodrigues da silva 2011-12-09 20:15:17 - eu achei muito boa ideia, queria votar mais não consigo (*sic*)
- rosa damiao de carvalho 2011-12-04 18:02:15 - *Fico muito feliz de ter participado desta votação espero que esta eleição vai ter muita importancia para nos.* (*sic*)
- Paulo 2011-11-30 12:42:11 - E o Castelo?

De modo geral, os resultados obtidos através deste primeiro preditor – Participação – nos leva a crer que, se por um lado houve efetiva participação daqueles que postaram comentários no *site* do OPD-BH, já que o percentual de participação desqualificada foi de apenas 4,07% em 2008 e 3,8% em 2011, como pode ser verificado no Gráfico 8, a seguir, por outro lado, se comparamos o total de participantes nos OPDs 2008 e 2011 com o número total de comentários postados ou ainda se comparamos esses dados quantitativos da participação nas arenas de deliberação *online* do OPD-BH

com o total de cidadãos eleitoralmente aptos na cidade, verificamos que foi muito pequena a participação. Em 2008, eram 1.769.516 eleitores aptos e destes, somente 124.320 participaram do OPD (7,2%) e 1.226 postaram algum tipo de comentário no *site* (0,06%). Já em 2011, o eleitorado de BH era composto de 1.827.793 cidadãos, sendo que destes, 25.378 participaram do OPD (1,38%) e apenas 1.225 deles postaram algum tipo de comentário (0,06%). Isso, desconsiderando que aproximadamente 25% dos indivíduos que postaram comentários, fizeram duas ou mais postagens no *site* do OPD.

**Gráfico 4: Participação através da postagem de comentários no site do OPD-BH (2008 e 2011)**



**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011)

De toda forma, acreditamos que o mais importante é considerar que toda e qualquer iniciativa de se promover a descolonização da cidadania já é um passo importante para a democracia mesmo que a participação seja ainda muito incipiente. Portanto, a abertura de novos canais comunicativos digitais que permitam às minorias e aos segmentos sociais tradicionalmente excluídos dos processos deliberativos formais participarem de modo efetivo, intervindo nos processos de produção de políticas públicas e ações de governo é fundamental para se ampliar a capacidade concorrencial da esfera civil (Gomes, 2011).

## 5.2. A INCLUSIVIDADE

Como afirmamos anteriormente, a inclusividade é uma categoria central para a deliberação pública, pois pressupõe que haja um caráter público para os debates e discussões, legitimando as decisões. Neste sentido, entendemos que o tipo ideal de arena deliberativa é aquela no qual todos ou quase todos os indivíduos concernidos por uma decisão devem ser incluídos no processo, além de pressupor uma arena livre de coerção e onde os indivíduos incluídos são livres para apresentar razões e justificativas em torno das questões em jogo.

Nesse sentido, a inclusividade é uma variável dependente que tem vinculação direta com a variável anterior – a participação. Interessa-nos aqui saber se estas arenas de deliberação *online* são realmente capazes de promover e induzir a inclusão política dos indivíduos. Para tanto, dividimos esta variável em quatro operadores. O primeiro deles busca comparar o número de eleitores do município de Belo Horizonte com o número total de votos no OPD e o número de comentários postados na Internet tentando então verificar a distância percentual entre estes três indicadores quantitativos de inclusão, conforme verificado na Tabela 1, abaixo.

**Tabela 1. Dados de participação e inclusão no OPD-BH (2008 e 2011)**

|  | 2008      | 2011      |
|--|-----------|-----------|
| <b>Nº total de eleitores</b>           | 1.769.516 | 1.827.793 |
| <b>Nº total de participação no OPD</b> | 124.320   | 25.378    |
| <b>Nº total de votos no OPD</b>        | 113.383   | 92.724    |
| <b>Nº total de posts no OPD</b>        | 1.226     | 1.225     |

**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011) e TRE-MG<sup>40</sup>

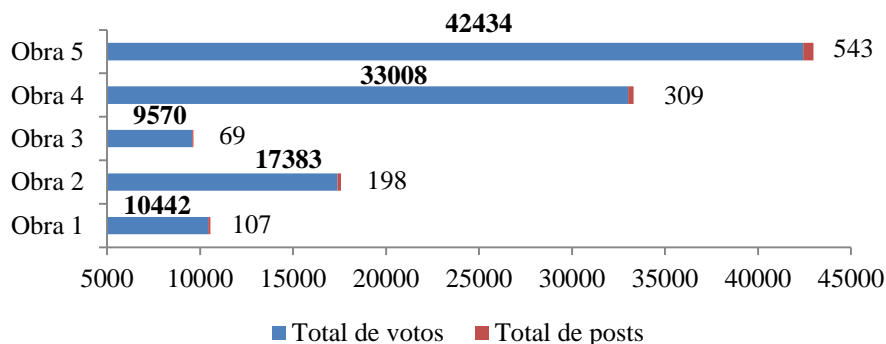
Se considerarmos a participação efetiva no OPD e o número de eleitores com domicílio eleitoral no município de Belo Horizonte, o percentual de inclusão de cidadãos aptos a votar, é muito baixa, ou seja, 7,2% em 2008 e somente 1,38% em 2011. Dados que nos fazem questionar se o OPD é realmente uma arena deliberativa capaz de promover a inclusão política, seja em suas arenas decisórias ou deliberativas. Já quando comparamos a participação efetiva dos indivíduos no OPD com o número de comentários postados no *site*, os números continuam ainda muito desanimadores. Somente 1,08% dos indivíduos que participaram do OPD/2008 postou algum comentário no *site*, e 4,82% no OPD/2011. São dados muito desalentadores e que indicam se tratar de uma arena de deliberação *online* ainda muito pouco inclusiva.

O segundo operador desta variável faz uma confrontação entre o número de votos (por obra ou por regional) com o número de comentários ou *posts* também buscando verificar a distância percentual entre eles, pois como afirma Mendonça e Pereira (2011), é preciso observar a distribuição entre votantes e comentadores, de modo a compreender as dimensões de presença e voz, já que muitos dos indivíduos que acessam o *site* do

<sup>40</sup> Dados relativos aos meses de outubro de 2008 e outubro de 2011. Disponível em <[http://www.tse.gov.br/sieeleitoradoweb/eleitorado/evolucao/redres\\_evolucao.jsp](http://www.tse.gov.br/sieeleitoradoweb/eleitorado/evolucao/redres_evolucao.jsp)>, acesso em jan./2012.

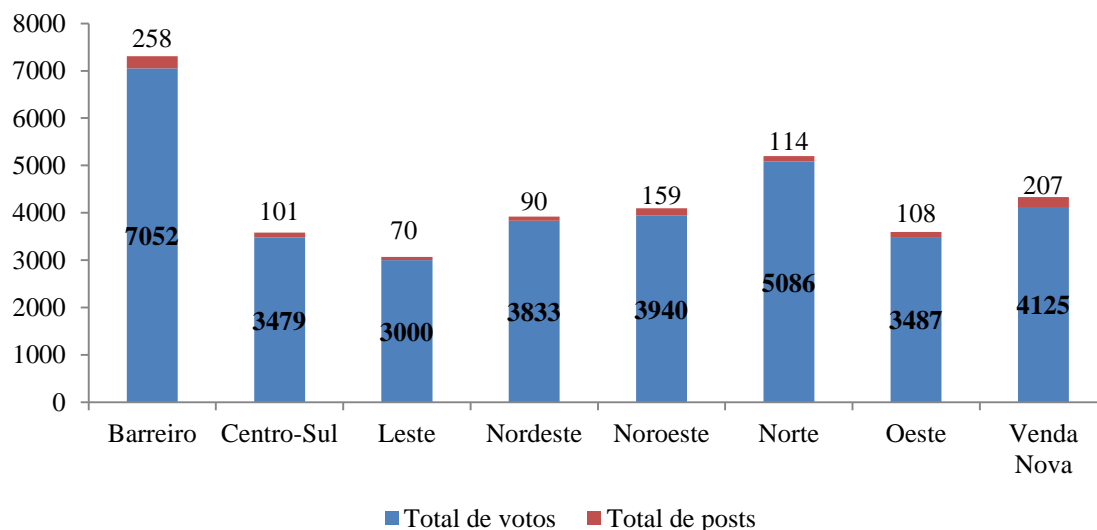
OPD o fazem com o intuito de apenas votar e/ou ler os comentários ali postados (*lunkers*).

**Gráfico 5: Relação entre o total de votos por obra e o total de posts por obra no OPD/2008**



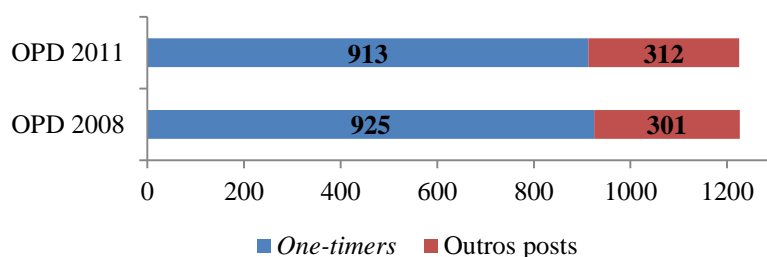
**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008)

O Gráfico 9 acima nos mostra a enorme discrepância entre o total de votos registrado por obra no *site* do OPD/2008 e o total de comentários postados por obra, ou seja, a maioria esmagadora dos indivíduos acessou o *site* do OPD/2008 e apenas computou seu voto sem postar qualquer tipo de comentário e, portanto, não se incluiu totalmente ao processo de deliberação ali estabelecido, participando do processo decisório, mas se abstendo do processo deliberativo. Os maiores volumes de postagens estão vinculadas exatamente às obras e regionais que obtiveram mais votos. Logo, mais uma vez o grau de inclusividade é extremamente baixo desqualificando esta arena de deliberação pública *online* que se constituiu através dos *posts*. O mesmo pode ser percebido com os dados por regional no OPD/2011, conforme mostra o Gráfico 10, abaixo.

**Gráfico 106: Relação entre o total de votos por regional e o total de posts por regional no OPD/2011**

**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2011)

O terceiro operador da inclusividade refere-se ao percentual de indivíduos que postaram um único comentário (*one-timers*). Trata-se de um indicador de inclusividade, mas que também aponta para outra variável que é a da reciprocidade. Neste caso, buscamos verificar o percentual de indivíduos que postaram um só comentário, pois uma arena qualificada seria aquela em que não houvesse uma grande concentração de comentários por um único ou alguns poucos indivíduos, nem tampouco que os indivíduos ficassem restritos à postagem de um só comentário.

**Gráfico 7: Participação de *one-timers* no conjunto dos posts do OPD-BH**

**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011)

Novamente os números não são favoráveis à inclusão, com predomínio de aproximadamente 75% de *one-timers* nas duas arenas deliberativas em tela (Gráfico 11). Dados que nos levam a crer que isso influencia também na reciprocidade, como veremos mais adiante. Assim, concluímos que as arenas de deliberação do OPD-BH são espaços muito mais discursivos do que dialógicos e intercomunicativos, bem como sem



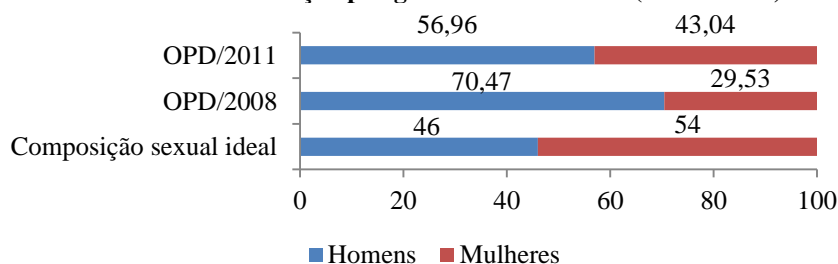
interatividade. Os indivíduos na sua maioria absoluta preferem apenas manifestar sua opinião a respeito das obras e ações em disputa, fugindo do debate franco e aberto através de argumentação e contra-argumentação de modo a buscar-se construir suas preferências. Isto é, presume-se que pelo menos três quartos dos indivíduos que postaram comentários no *site* do OPD tinham suas preferências já consolidadas e não estavam dispostos a discuti-las publicamente. Indicando que o engajamento é muito pequeno, ainda que em alguns casos específicos, onde realmente foi possível verificar um debate em torno de algumas poucas obras, os indivíduos realmente buscaram justificar suas preferências e contra-argumentar diante de algumas críticas ou manifestações de desrespeito, como podemos verificar nos comentários abaixo.

✓ Taís Isabel 2011-11-24 14:32:41 - Considero muito importante a revitalização da Av. José Cândido, mas como a maioria aqui disse, sem o corte das Árvores! Pois além de tornarem o ambiente mais agradável, geram sombra na pista de cooper, o que torna a caminhada muito mais agradável. Se a revitalização for feita sem o corte das árvores, será muito bem vinda! (*sic*)

✓ Obra 4 Paulo - (01/12/2008 03:28:09) Gabriel, sua opinião é extremamnete preconceituosa. Você acha que todas as pessoas que passam pelas intermediações do BH Shopping andam de ônibus?? E por onde você passa, não tem pessoas de carro? O local visado pela obra 4 é extremamente estrangulado, onde se passaria em 5 min, se lava meia hora para atravessar. Seja de carro, ou de ônibus, o que tem muito na região. (*sic*)

Finalmente, buscamos mapear os aspectos sociais dos participantes do OPD-BH. No caso do OPD-2008, só foi possível identificar o gênero dos participantes. Já no OPD-2011, coletaram-se dados relativos não só ao sexo dos participantes, mas também a idade, já que era necessário informar a idade antes de votar. Dessa maneira, primeiramente comparamos estes dados sobre o sexo dos participantes com a composição sexual da população de Belo Horizonte de modo a verificarmos a distância percentual entre o grau de inclusão segundo gênero e a composição sexual ideal. Considerando os dados do último Censo Demográfico (2010) e comparando-os com a divisão por gênero obtida a partir da análise dos comentários postados no *site* do OPD-BH de 2008 e 2011 temos a seguinte situação:

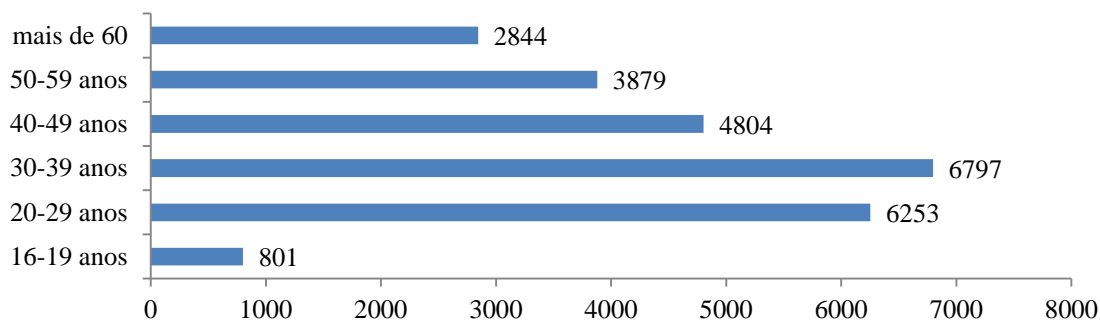
**Gráfico 8: Distribuição por gênero nos OPD-BH (2008 e 2011)**



**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011) e IBGE (2010)

Estudos sobre a participação na Internet mostram que a maioria dos indivíduos que acessam e participam de fóruns *online* são jovens do sexo masculino e os resultados que obtivemos não foge muito à regra quanto ao sexo. A distribuição sexual mostra que em 2008 a maioria quase que absoluta dos comentários foram postados por homens (70,47%). Já em 2011, a participação feminina ampliou-se significativamente (43,04%), mas ainda distante da distribuição ideal segundo o IBGE que seria de 54% de mulheres e 46% de homens. Portanto, a inclusão de mulheres nestas arenas de deliberação *online* ainda que tenha crescido de 2008 para 2011, está aquém de um grau inclusivo ideal. Já quanto à faixa etária dos participantes do OPD-2011, os dados se referem não aos cidadãos que postaram comentários, mas aos votantes, já que é impossível identificar a faixa etária pelos *posts*. Neste sentido, percebeu-se um predomínio de cidadãos entre 20-29 e 30-39 anos, o que corrobora com nossa tese de que o OPD é uma ferramenta de inclusão política principalmente dos mais jovens. A partir da faixa etária acima dos 40 anos a participação decresce continuamente até a faixa dos cidadãos com mais de 60 anos, grupo que possui maior dificuldade de acesso a estas NTICs, principalmente pela falta da expertise necessária para acessar a *web* (Gráfico 13).

**Gráfico 9: Distribuição por faixas etárias dos participantes do OPD-2011**



Fonte: Disponível no *site* <[www.pbh.gov.br/opdigital](http://www.pbh.gov.br/opdigital)>

### 5.3. O PROVIMENTO DE RAZÕES

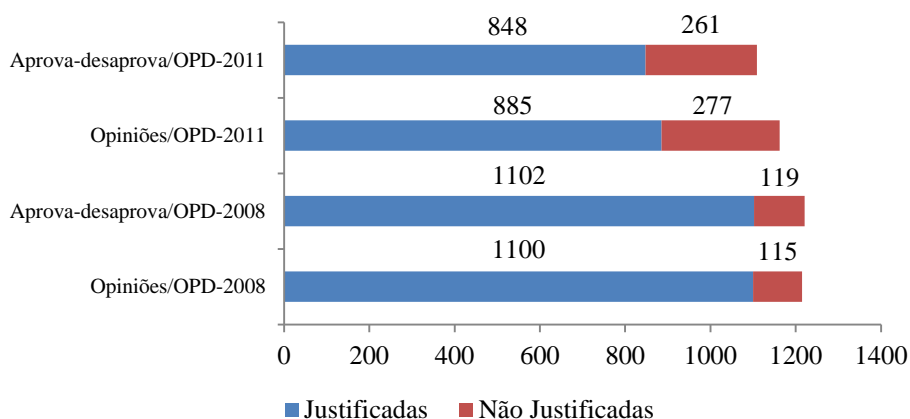
A democracia cada vez mais exige o empoderamento equânime dos cidadãos visando a participação conjunta em processos deliberativos onde troca e provimento de razões públicas são fundamentais para legitimar a tomada de decisões em torno de questões que afetem suas vidas. Portanto, oferecer razões no âmbito da esfera pública é um dos pressupostos da democracia deliberativa, visando a construção de acordos e

consensos baseados em elevado grau de informação disponível e absoluta ausência de mecanismos de coerção. Como afirma Bohman (2011: 34), “as únicas coisas que podem ser convincentes são as razões oferecidas por ou para cidadãos que também exercem livremente suas capacidades deliberativas.” Para ele, a deliberação não pode prescindir da troca de razões com o intuito de buscar-se saídas e soluções para questões que exigem um mínimo de coordenação e cooperação mútua entre os indivíduos. Logo, este enfoque de uma deliberação calcada muito mais na cooperação do que em regras e procedimentos pode permitir pensarmos num conceito mais democrático e participativo da política.

Em nossa matriz de análise da qualidade deliberativa *online* adotamos o provimento de razões como uma variável de fundamental importância na medida em que seus operadores nos permitem mensurar com certo grau mínimo de objetividade a qualidade do processo. Nesse sentido, adotamos quatro operadores, quais sejam: (i) a presença ou não de opiniões justificadas; (ii) a manifestação de aprovação ou desaprovação acompanhada de justificativas; (iii) o uso de argumentos de cunho moral e generalista ou de cunho pragmático utilitarista e; (iv) a fonte das informações utilizadas nos comentários.

Os dois primeiros operadores desta variável produziram resultados muito similares, isto é, tanto o número de opiniões justificadas, como o número de manifestações de aprovação ou desaprovação acompanhadas de justificativas convergem, como podemos verificar no Gráfico 14, a seguir.

**Gráfico 10: Justificação das opiniões e manifestações de aprovação/desaprovação**



**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011)

A similaridade nos resultados obtidos mostra que é praticamente idêntico o percentual de opiniões sem justificção e de manifestações de aprovação ou desaprovação sem justificção. Em 2008, 9,38% das opiniões eram desprovidas de uma razão ou justificção e 9,74% das manifestações de aprovação ou desaprovação também estavam desprovidas de uma razão. Já em 2011, estes percentuais aumentaram significativamente, mas permaneceram muito similares entre si, ou seja, 23,83% e 23,53%, respectivamente. Este crescimento do percentual de opiniões e manifestações de aprovação ou desaprovação sem o acompanhamento de razões ou justificções demonstra que houve uma significativa queda na qualidade deliberativa entre 2008 e 2011, especialmente no que tange à capacidade de os indivíduos proverem razões às suas opiniões e manifestações. O que pode estar relacionado à mudança do escopo do OPD que abandonou a proposta de promover a deliberação em torno de grandes obras macroestruturantes para a cidade, voltando a focar pequenas obras regionalizadas.

O terceiro operador desta variável buscou identificar quais argumentos estavam focados em razões de cunho moral e generalista e quais estavam focados em razões de cunho pragmático e utilitarista. Neste caso, a própria ideia de bem comum no OPD é muito regionalizada, isto é, em geral, o que se percebe é que falta aos indivíduos uma visão orgânica da cidade, por isso, eles tendem a defender interesses mais localizados ou regionalizados, pois estes estão mais próximos de seu dia a dia e, na maior parte das vezes, são enfrentados cotidianamente. Daí a necessidade de definirmos o que estamos chamando de argumento de cunho moral e generalista e o que consideramos como argumento de cunho pragmático e utilitarista. No que pese o conceito que adotamos para o que chamamos aqui de ‘utilitarista’,<sup>41</sup> definimos que argumentos morais e generalistas são aqueles que apelam para questões subjetivas de ordem pessoal, ética, moral, espiritual e/ou religiosa, sem foco nas questões em jogo, como podemos verificar nos *posts* abaixo, por exemplo.

✓ Obra 4 GUSTAVO RODRIGUES - (28/11/2008 10:27:51) A grande BH inteira contra a hipocrisia de uns poucos burgueses, que ainda perdem tempo de entrar em um debate neste *site*, para balbuciar palavras arrogantes olhando para o seu próprio umbigo, “Tomem vergonha na cara, vocês não precisam de orçamento participativo, como vocês mesmos fazem questão de deixar claro, a zona SUL elite se garante!” Olhem para os desfavorecidos meus caros que primordialmente tem como base, um orçamento participativo para ajudar a resolver problemas e não simplesmente conforto para o seu “ótimo” deslocamento com ônibus urbano! Vote 5 e seja justo! (*sic*)

---

<sup>41</sup> Vide nota de rodapé na página 74.

✓ Obra 4 thales rezende - (27/11/2008 11:36:03) Não nasci em BH, não nasci em NL mas moro em BH e meu título de eleitor é de BH. Não passo de carro no portal sul, na pampulha, em nenhum outro lugar das obras disponíveis para votação. Ridícula essa rixa "carro de luxo", "condomínios fechados" e bla bla bla. Eu queria é pedágio nas ruas urbanas pra todo mundo. Bem mais divertido. (*sic*)

Já os argumentos de cunho pragmático e utilitaristas primam pelo foco na questão em jogo, pela riqueza de informações políticas e técnicas, pela razoabilidade e racionalidade das razões apresentadas, como podemos verificar nos *posts* abaixo.

✓ Obra 4 José Alexandre - (26/11/2008 11:26:08) Entendo todos os desabafos dos que desejam e não têm suas obras sob análise no OP. Devemos entender que: - primeiramente, o crescimento desordenado, como diz o dileto companheiro Paulo, se deu justamente pelos nascidos em Belo Horizonte, pois a densidade demográfica de Nova Lima esteve estagnada por décadas - segundo, se pensarmos que o problema de Nova Lima só diz respeito a ela, pensemos então que o esgoto que vem de Contagem não vai prejudicar a Região da Pampulha, a água que corre límpida pelas tubulações de Belo Horizonte devem ser retiradas do solo Belorizontino e não em mananciais Novalimenses. Ilustres conterrâneos!... ampliemos nossos "belos horizontes". "Isso dá pra fazer". Aos que criticam com ética, um fortíssimo abraço e aos que não assim o fizer, também. (*sic*)

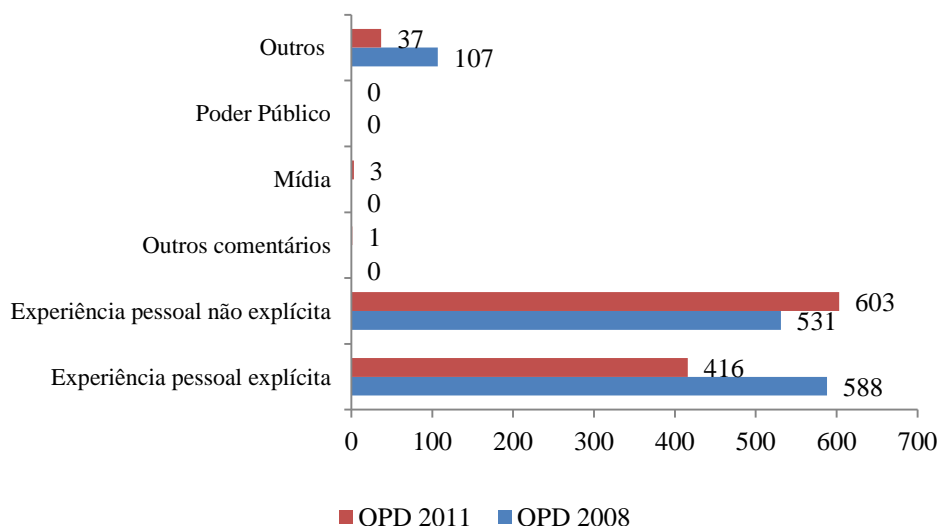
✓ MIGUEL ARCANJO VILELA 2011-12-06 11:37:09 - Este tipo de prestação de serviço é muito importante para o bairro Sagrada Família, uma vez que, o consumo de drogas tem aumentado, e não tem posto policial. Já houve vários assaltos no supermercado Roma da rua São Roque, nº 1250. Estamos aguardando que uma câmera seja instalada na Rua Cabrobó, esquina com Rua São Roque para cobertura do Supermercado Roma e o Ponto Final do ônibus 9106 (Sag. Família/Sion). (*sic*)

No OPD-2008 o volume de argumentos de cunho moral e generalista foi muito alto equiparando-se ao de argumentos de cunho pragmático e utilitarista (552 x 597). Situação que se modificou significativamente no OPD-2011, quando o volume de argumentos morais e generalistas se reduziu bastante caindo para 378 argumentos deste tipo, contra 742 argumentos pragmáticos e utilitaristas. Acreditamos que processos deliberativos focados na solução de problemas de infraestrutura urbana dificilmente produzem acordos e consensos se o provimento de razões se basear em argumentos morais e generalistas. É preciso que os indivíduos sejam capazes de focar os problemas e discuti-los de forma racional e com um mínimo de razoabilidade e conhecimento de causa. Considerando que o que estava em jogo no OPD-2011 eram obras muito localizadas e regionalizadas, os indivíduos então buscaram argumentar pragmática e utilitariamente em favor da obra ou ação que resolveria o problema que mais lhes aflige no dia a dia. E para isso lançaram mão de suas experiências e conhecimento pessoal. Daí a importância do quarto e último operador do provimento de razões que busca identificar as fontes de informação de onde os indivíduos se baseiam (*sourcings*).

Apesar de ser impossível definir um grau de qualidade deliberativa a partir das fontes de informação nas quais os indivíduos se baseiam, verificamos que a maioria

esmagadora dos indivíduos deixa explícita ou subentendido que estavam se baseando em suas experiências pessoais a respeito dos problemas e, conseqüentemente, das respectivas propostas de solução apresentadas pelo OPD. Na verdade, estes indivíduos vivem estes problemas no seu dia a dia e os conhecem muito bem. No caso do OPD-2008 que focou em grandes gargalos de infraestrutura viária e de mobilidade urbana, os argumentos deixavam claro que os indivíduos sabiam exatamente do que estavam falando, pois conviviam com os problemas. Como mostra o Gráfico 15, a seguir, dos 1.226 comentários postados no *site* do OPD-2008, em 1.119 deles foram identificadas informações oriundas de experiência pessoal explícita ou não (91,27%). No OPD-2011 este resultado se repetiu, ou seja, de um total de 1.225 comentários, em 1.019 novamente foram identificadas informações oriundas de experiência pessoal explícita ou não (83,18%).

**Gráfico 11: Fontes de informações (*sourcings*) para provimento de razões**



**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011)

Resultados que convergem aos obtidos por Mendonça e Pereira (2011) em sua pesquisa empírica em torno da qualidade deliberativa no *VotenaWeb*. Por conta disto, eles afirmam que “a imensa maioria dos *posts* se baseia em experiências pessoais, o que transparece na asserção de justificativas sem menção explícita a outras fontes ou na exposição direta de narrativas e casos individuais.” Como podemos verificar nos exemplos abaixo.

✓ Obra 4 Marco Antonio R. Couto e Silva - (26/11/2008 03:58:57) quem conhece ou sofre os engarrafamentos próximos do trevo do BH shopping sabe que eles repercutem praticamente em todos os bairros da zona sul da capital, dificultando o tráfego das suas rotas viárias e as dos bairros vizinhos (ruas, praças, etc), afetando dramaticamente a vida diária dos seus usuários, com trânsito totalmente parado, que só se desfoga muito lentamente e durante horas. não se trata de uma situação ocasional ou eventual e sim um tipo de ocorrência que afeta os cidadãos e suas famílias sempre, duas a quatro vezes por dia !!! Belo Horizonte não pode mais pagar este preço na sua porta de entrada para os estados da região sudeste e sul do país. Compete aos governantes municipais e estaduais entenderem esta verdade, ao reconhecerem que muitos trabalhadores empregados nesta região provêm das regiões norte, leste e oeste da cidade, serão todos beneficiários desta obra ... acorda B.H. !! .... (sic)

✓ Márcio Emiliano da Silva 2011-11-26 19:48:57 - CONSEP-21BH e suas Redes de Vizinhos Protegidos dos Bairros: Bonfim/Lagoinha, defendem projetos que possibilitem um trânsito que facilite a vida dos seus moradores. Transformar as Ruas; Mariana, Além Paraíba e Itapecerica como mão únicas deve ser bem estudado pelos moradores, principalmente pelos do Bairro Bonfim que terão que pegar ou descer do ônibus na Rua Itapecerica. Para aprovação de sugerida mudança, a linha Bonfim deverá tornar-se atrativa, sem o que, os seus moradores ficarão seriamente prejudicados. Márcio Emiliano da Silva - Presidente do CONSEP-21BH/Rede de Vizinhos Protegidos do Bonfim/Lagoinha. (sic)

#### 5.4. RECIPROCIDADE

Partindo do princípio de que a reciprocidade é um dos requisitos mais centrais para a deliberação pública, que garante que os indivíduos compartilhem suas razões, justificações, posições e preferências, vinculando-se mutuamente ao longo do processo deliberativo, decidimos pela inclusão desta variável em nossa matriz de análise. Para mensurar o grau de reciprocidade nas arenas de deliberação *online* do OPD-BH definimos que nosso operador seria um só, qual seja: se os *posts* possuem ou não conteúdo argumentativo marcado pela reciprocidade. Para identificar estes *posts* consideramos todos os comentários onde houvesse alinhamento ou convergência dos argumentos, ou ainda onde os argumentos se reforçassem ou se contradissem.

Em 2008, 33,93% dos comentários postados possuíam conteúdo marcado pela reciprocidade e em 2011, foi 36,24% deles. Especificamente no OPD-2008, uma das cinco obras colocadas em disputa gerou grande polêmica pelo fato de estar na divisa territorial entre duas cidades, Belo Horizonte e Nova Lima, provocando discussões intermináveis em torno da competência do poder público municipal para realização da referida obra e dos verdadeiros beneficiários do investimento, assim como também gerou grande polêmica o fato de ser uma obra localizada numa região de elevada renda per capita, levando à contraposição de argumentos pró e contra a obra.

✓ Obra 4 Carlos BH - (14/11/2008 12:59:50) Comentários iguais ao cidadão Eberth mostram o quanto a população desconhece a dinâmica de uma metrópole e me decepcionam quanto a postura agressiva e radical. Onde existem carros existem também ônibus, carrinho, fusca, etc....e muita gente indo e vindo. (sic)

- ✓ Obra 4 Bernardo - (14/11/2008 09:41:26) Vale a pena frisar que nesta região trabalham muitas pessoas de BH. As obras não tem objetivo de beneficiar uma "região política", isto é, o foco não deve ser político e sim social. Esta obra ajudaria, e muito, pessoas como eu que trabalham na região e vivo em Belo Horizonte. Logo, sou belo-horizontino e eu gostaria que o dinheiro que pago em impostos se revertesse neste benefício. Eu não me importo com disputas políticas entre Nova Lima e Belo Horizonte. Eu me importo com o bem estar de todos. Vale a pena frisar que é uma região hospitalar, e melhorar o acesso a estas instituições pode ser um caso de vida ou morte para diversos cidadãos. (*sic*)
- ✓ Obra 4 Cleber Ronaldo - (14/11/2008 08:43:04) Essa obra é essencial para a vida de todos que moram e trabalham em torno da região. Vale lembrar que a discussão sobrepõe o domínio territorial: se é Nova Lima ou BH. É uma região de interesse geral onde temos a localização de um centro comercial enorme sem contar faculdades, hospitais. Temos ganhar essa obra!
- ✓ Obra 4 Allan - (13/11/2008 06:20:25) Paulo, não concordo com vc. Muitas pessoas que moram em BH estão trabalhando nessa região e vice-versa. Você já passou às 18 hs na estrada, perto do Shopping? passe por lá só um dia e me conte depois. Já cheguei a gastar 35 minutos do Biocor até o Shopping. (*sic*)

Muitos dos cidadãos manifestaram posições contrárias à realização da referida obra, seja porque entendiam que ela beneficiaria muito mais os cidadãos novalimenses do que os belo-horizontinos, propriamente ditos, seja porque entendiam que era uma obra que beneficiaria cidadãos de renda per capita mais alta em detrimento de parcela significativa da população mais pobre da cidade que também enfrenta problemas graves de mobilidade urbana devido à falta de grandes investimentos em obras de infraestrutura viária ou em transporte coletivo de massa. O debate que se estabeleceu neste grupo de comentários relativos à Obra 4, especificamente foi marcado por intensa argumentação e contra-argumentação e, muitas vezes por manifestações desrespeitosas, seja para com os argumentos apresentados, seja para com os diferentes grupos de interesses que circularam por esta arena deliberativa.

O ideal de reciprocidade defendido por Gutman e Thompson (1996) é aquele no qual os indivíduos buscam levar em consideração o posicionamento e a justificação dos outros, visando melhorar seus próprios argumentos. Geralmente, arenas deliberativas *online* acabam por atrair para o debate aqueles indivíduos que tenham interesses e posições convergentes, levando a um processo de reforço das teses ali desenvolvidas. A persuasão, bem como a contra-argumentação e o alinhamento de posições e razões é um aspecto que nos permite detectar a presença ou não de reciprocidade numa arena deliberativa *online*. Mas, até que ponto podemos mensurar o quanto esta reciprocidade pode ou não contribuir para qualificar a deliberação pública é um problema a ser resolvido. Se considerarmos que cerca de pouco mais de um terço dos *posts* foram marcados pela reciprocidade dos argumentos, então um indicador de que o grau de qualidade deliberativa ficou bem abaixo do que esperávamos.



## 5.5. RESPEITO MÚTUO

Nossa quinta variável refere-se ao respeito mútuo. Para tanto procuramos identificar as manifestações de desrespeito para com argumentos e para com os grupos presentes nestas arenas deliberativas. Como nós não distinguimos argumentos de demandas, entendendo que a participação dos indivíduos se dá na medida em que apresentam demandas, críticas e/ou argumentos, assim como Mendonça e Pereira (2011), também não usamos o critério proposto por Steiner *et al.* (2004) em sua primeira proposta de DQI.

Segundo nossas análises dos comentários postados no *site* do OPD-BH, verificamos que as manifestações de desrespeito mais do que dobraram entre as duas edições aqui enfocadas, saltando de 10,76% em 2008 para 23,02% em 2011. O que levou a essa queda no grau de respeito mútuo foi algo que nos intrigou e que nos fez buscar respostas explicativas para tal fenômeno. Primeiramente, verificamos que no OPD-2008 as manifestações de desrespeito focavam muito nos grupos, principalmente a partir do confronto dialógico que se estabeleceu entre aqueles que defendiam a Obra 4 (Portal Sul/Belvedere) e os que defendiam a Obra5 (Praça São Vicente com Anel Rodoviário), com inúmeros comentários desrespeitosos (*flamings*) que buscavam desqualificar os argumentos usando-se para tanto a retórica em torno da renda e da qualidade de vida dos habitantes das regiões envolvidas, como podemos verificar nos comentários abaixo.

- ✓ Obra 4 Alexandre - (07/12/2008 01:03:07) Não concordo com a opinião do Paulo. Ele pensa desta maneira porque você não utiliza a região. Muitas pessoas que moram naquela área trabalham em BH, ou seja, geram renda para a cidade de Belo Horizonte (...) (*sic*)
- ✓ Obra 4 Hélio - (04/12/2008 05:12:08) Discordo totalmente da opinião do Paulo. Ele está pensando em benefício próprio e não no bem comum da cidade. Esta Obra vai beneficiar toda a região, inclusive uma região que está em constante expansão que é o Buritis (*sic*)
- ✓ Obra 4 Cláudia Filardis - (04/12/2008 09:19:26) O meu voto é para esta obra que beneficiará também aos trabalhadores que se deslocam de BH até a região como eu, mas manifesto minha opinião a respeito, não como invejosa como colocou o amigo Paulo, pois a região de fato é privilegiada com condomínios e prédios de alto luxo (...) (*sic*)
- ✓ Obra 5 Renato - (04/12/2008 12:40:47) Pessoal,vamos nos mobilizar pois,a concorrência está se armando para nos derrubar.Peça apoio a todos que vc conhece tanto no trabalho,em casa,na rua,dentro do ônibus,no bar,na lanchonete,na esquina,na fila,no shopping.....obra 05 urgente!!!!!!!!!!!!!!!!!!!! (*sic*)
- ✓ Obra 5 Silva - (30/11/2008 10:33:41) Pessoal da noroeste vamos lutar por esta importantissima obra q beneficiar toda a região. Chega de tantas obras na zona sul. (*sic*)
- ✓ Obra 5 obra 4 - (27/11/2008 01:18:53) É a vitória de "todos" em prol de uma região tão sofrida e carente de obras!!! tomara que voces percam e a obra 4 ganhe. vai chora em casa. (*sic*)

O uso de *flamings*, isto é, o recurso a ofensas e insultos que invoquem rotulações preconceituosas e ofensivas contra os outros participantes da arena deliberativa ou contra os argumentos divergentes ali apresentados tem sido uma característica relativamente comum nas arenas de deliberação *online*, já tendo sido inclusive foco de análise empírica de alguns pesquisadores, como Dahlberg (2001) e Janssen e Kies (2005), por exemplo. Para alguns destes estudiosos do tema, o ideal seria estabelecer algum tipo de moderação que permitisse restringir discursos desrespeitosos e ofensivos, o que de fato não aconteceu nas arenas deliberativas do OPD-BH.

No OPD-2011, por exemplo, as manifestações de desrespeito focaram principalmente o poder público, colocando em dúvida a lisura, credibilidade e efetividade do OPD. Boa parte destas manifestações referiam-se ao fato de que a obra vencedora em 2008 não havia sido ainda iniciada, ao passo que a obra 4 (Portal Sul/Belvedere) derrotada, já tinha sido quase que completamente concluída. Segundo a PBH, a obra 4 foi realizada por conta de uma exigência de contrapartidas para o licenciamento ambiental ser concedido a um grande empreendimento comercial realizado na região não tendo, portanto, custo algum para o poder público municipal. Todavia, não parece que estas explicações foram suficientes para aplacar a “ira” de alguns cidadãos que atacaram duramente a administração municipal em seus comentários. Mas, as manifestações de desrespeito não se restringiram só a este tema, muitas delas também usavam outros argumentos desrespeitosos como o entendimento de que os cidadãos têm direito incondicional às obras e ações já que pagam seus impostos ou o argumento de que a prefeitura não cumpre suas promessas e nem decisões do OP, como podemos verificar nos comentários abaixo.

✓ Bruno 2011-12-11 22:16:18 - Podemos confiar nesta eleição? Pois no OP de 2006 a obra de construção do Parque Ecológico do Brejinho foi eleita, e até hoje o que a PBH fez foi cercar a área, para onde foi o recurso desta obra? (*sic*)

✓ Alfredo Miranda 2011-11-30 10:47:35 - Não acredito mais no OP digital. Há alguns anos a obra de revitalização da praça são vicente, e viaduto do anel rodoviário, ganhou mas não levou. O discurso de que a obra foi englobada por um projeto Federal e por isso não foi realizada, não me parece crível, mas que seja. Me parece muita falta de planejamento e de visão de curto prazo, quando não dizer falta de conhecimento das legislações ou de comunicação entre governos (do mesmo partido, então). Isso é lamentável. Em tempo: A outra obra, algo como um acesso na região do Belvedere e Vale do sereno, a que não ganhou, está pronta! (*sic*)

✓ stefania marcelino 2011-12-04 15:14:44 - Antes de fazer esta ponte deveria sair a canalização do córrego cercadinho, além de dificultar todo transito nos moradores ficamos prejudicados pois pagamos IPTU muito caro e não vemos nenhuma melhoria na região é uma vergonha. (*sic*)

✓ joaquim Ramos Filho 2011-12-10 20:13:27 - Essa obra nem deveria estar no OP (...). E a trincheira no Anel Rod., ninguém falou mais!!!! Por que não colocaram também a continuação da Rua/Av.

Paulo Diniz Carneiro, ligando na Rua Raul Mourão Guimarães. Não é brincado não!!! É pura tapeação!!!! (sic)

Segundo Maia (2011), os indivíduos estarão mais motivados a participar de arenas de deliberação política se tiverem a percepção de que suas posições, opiniões, interesses e preferências são realmente considerados pelo poder público e, como resultado disso, ações efetivas para solucionar seus problemas serão levadas a cabo pelos gestores. Portanto, sem efetividade não há credibilidade e a participação nestas arenas tende a diminuir, assim como o respeito mútuo, fenômeno aqui verificado. Segundo Sampaio, iniciativas de orçamentação pública digital se tornam verdadeiras oportunidades para uma participação efetiva dos cidadãos se os resultados da participação produzirem os efeitos esperados e desejados sobre a aplicação dos recursos públicos e sobre as políticas públicas, caso contrário, tornam-se uma “artimanha do sistema político para legitimar as suas decisões jogando para o público” (*apud* Gomes, 2011: 31).

De toda forma, ainda assim, a maioria absoluta das postagens foi marcada pelo respeito mútuo, 89,24% dos comentários no OPD-2008 e 76,98% em 2011. Os cidadãos que participaram das arenas deliberativas do OPD buscaram manifestar suas demandas, críticas e insatisfações de forma relativamente razoável e racional, baseando-se, sobretudo, em informações oriundas de suas próprias experiências cotidianas de enfrentamento dos diferentes problemas urbanos em questão. Visto por este ângulo, podemos dizer que se constituíram arenas deliberativas qualificadas onde predominou, muitas vezes, um debate livre, franco e aberto.

## **5.6. ORIENTAÇÃO PARA O BEM COMUM**

Como afirma Gomes (2011: 24), “a democracia é um sistema que cuida do que é comum ao coletivo.” Foi com esse viés que definimos o nosso quinto preditor, qual seja, a ‘orientação para o bem comum’. Através dele, nosso objetivo foi verificar se os argumentos fazem ou não referência ao bem comum, para tanto, partimos do princípio de que demandas coletivas atingem não só os indivíduos, mas também os grupos de interesses ou “reivindicantes” como afirma Maia (2011: 64). Consideramos como argumentos orientados para o bem comum aqueles que apelam para a aceitação de determinados objetivos, sejam eles de ordem concreta ou de ordem valorativa, buscando-se garantir o bem estar coletivo. Para isso, foi preciso encontrar uma definição

do que consideramos ser “bem comum” de modo a reduzirmos o nível de subjetividade em nossa análise.

Conforme afirma Cohen (2009: 94), “como ninguém é indiferente ao seu próprio ‘bem’, cada um procura, também, chegar a decisões que são aceitáveis para todos aqueles que assumem um compromisso com a deliberação.”

A deliberação, portanto, foca o debate acerca do bem comum. E as concepções relevantes do bem comum não são compostas somente de interesses e preferências antecedentes à deliberação. Em vez disso, os interesses, objetivos e ideais que compreendem o bem comum são aqueles que sobrevivem à deliberação, interesses que, sob reflexão pública, acreditamos que são legítimos para ser acionados quando fazemos demandas sobre recursos sociais (Cohen, 2009: 96).

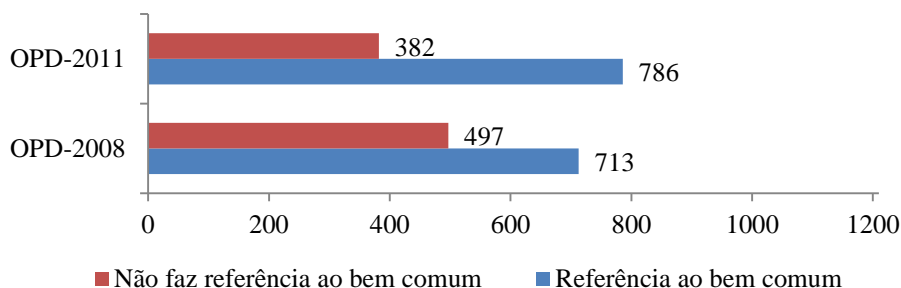
Neste sentido, consideramos que argumentos construídos a partir da primeira pessoa do plural são indicador de que estão calcados no bem comum, assim como argumentos que se referem a demandas coletivas de uma região, bairro ou rua da cidade. O maior problema é que nosso objeto de pesquisa, o OPD, é um processo de deliberação pública em torno de demandas por serviços e obras de infraestrutura urbana, daí muitas vezes as argumentações orientadas para o bem comum também manifestarem interesses utilitaristas dos seus autores, como podemos verificar nos comentários abaixo.

- ✓ MAURA 2011-12-11 08:43:35 - O Bairro precisa de uma política séria de revitalização. retirem o tombamento das casas , dê aos proprietários condições de vender ou reformar seu imóveis. Em toda BH se vê prédios serem construídos, empreendimentos maravilhosos serem feitos, tudo para melhor. DEIXEM QUE A LAGOINHA TAMBÉM SIGA EM FRENTE!! (sic)
- ✓ Mônica Silva 2011-12-11 09:05:30 - uma obra de grande utilidade para nos moradores desta região. (sic)
- ✓ Marlene Barbosa. 2011-12-10 13:08:16 - Essa ponte sera de suma importância para nós e para a população da região. Vamos em frente. Somos brasileiros e não desistimos nunca. (sic)
- ✓ Érica 2011-12-06 08:04:07 - A Waldomiro Lobo, é uma avenida onde se passa uma concentração muito grande de pessoas todos os dias, entao a requalificação desta é uma boa opção para que toda a região seja beneficiada. (sic)

De um total de 2.378 comentários nos quais identificamos a presença de argumentos minimamente justificados, 63,03% deles fazia referência ao bem comum. No OPD-2008, 58,92% dos argumentos referiam-se de alguma maneira ao bem comum, sendo que no OPD-2011 este percentual subiu para 67,29% (Gráfico 16), ou seja, houve um aumento do apelo argumentativo ao bem coletivo, talvez porque o OPD-2011 focou em pequenas obras e ações micro regionalizadas voltadas para a satisfação de demandas muito localizadas, diferentemente do OPD-2008 que colocou em discussão a solução de grandes problemas de ordem macroestrutural viária da cidade, envolvendo uma disputa entre as regiões envolvidas, principalmente duas delas (regiões Norte e Centro-Sul) no

qual os cidadãos, muitas vezes, preferiram o embate argumentativo puro e simples sem justificações que primassem pela busca do bem comum.

**Gráfico 12: Argumentos orientados para o bem comum nos OPDs 2008 e 2011**



**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011)

## 5.7. ORIENTAÇÃO PARA A MOBILIZAÇÃO

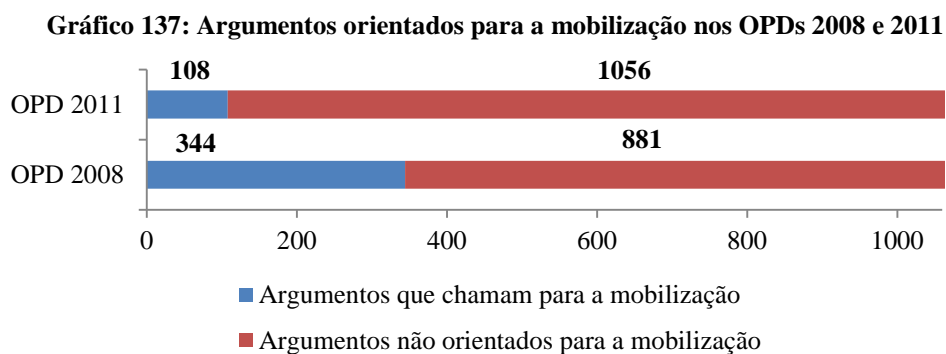
Nossa última variável foi definida como “orientação para mobilização.” Para alguns estudiosos da deliberação *online*, a mobilização não é um indicador de qualidade deliberativa, nem tampouco um pressuposto. Mas, considerando que estamos analisando experiências de participação política digital em torno de processos de orçamentação pública que têm como objetivo definir a aplicação de recursos públicos na solução imediata de problemas urbanos, acreditamos que a mobilização seja fundamental, até porque os dados obtidos em nossas análises dos *posts* dos OPDs 2008 e 2011 indicam que ela teve influência sobre os resultados finais.

Primeiramente é importante salientar que a mobilização pressupõe ativismo cívico e político de modo que a produção compartilhada das decisões políticas possa promover formas alternativas de autogoverno. Para Maia (2011), quando se produzem decisões coletivas através de arenas deliberativas, os atores com maior capacidade discursiva acabam por influenciar na construção da agenda, o que acaba por dar centralidade ao papel da mobilização, bem como do associativismo e do engajamento cívico. Neste sentido, não basta a participação individual, mas uma participação que chame para o engajamento coletivo em torno de objetivos comuns. Para a autora, as demandas de caráter coletivo sempre afetam os demais indivíduos e grupos na sociedade. Os grupos reivindicantes frequentemente fazem um apelo também para que seus concidadãos aceitem certos objetivos ou que reconheçam determinadas orientações valorativas (*idem*, 2011: 64).

É pensando na capacidade destas arenas deliberativas *online* abrirem novas perspectivas participativas, com possibilidades inéditas de associativismo e interconexão

horizontal entre diferentes públicos, que identificamos no potencial tecnológico comunicativo-digital da Internet uma possibilidade de os participantes orientarem seus discursos para a mobilização em torno de diversos tipos de ações de ordem coletiva dando-se voz aos interesses de segmentos, muitas vezes, excluídos e marginalizados nos processos decisórios.

Nossas análises do conteúdo dos *posts* nos OPDs 2008 e 2011 mostraram que houve significativa diferença entre o grau de orientação para a mobilização nas duas experiências em tela (Gráfico 17, abaixo).



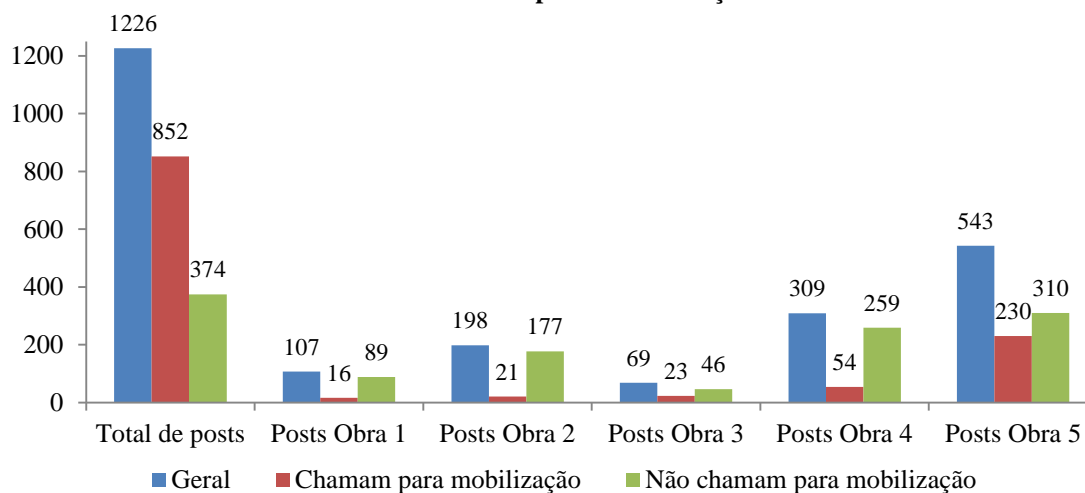
**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011)

Se no OPD-2008 em torno de 28% dos discursos tinha clara orientação para a mobilização, na medida em que chamavam para a necessidade de se alcançar determinados objetivos de interesse coletivo, no OPD-2011 esse percentual caiu significativamente para pouco mais de 9%. Essa mudança no padrão de comportamento deliberativo entre 2008 e 2011 nos parece estar associada à mudança da natureza das obras e ações em jogo, ou seja, se em 2008 o objeto de discussão estava centrado em cinco grandes obras viárias macroestruturantes, em 2011 os debates centraram-se em pequenas obras microrregionais. Esta mudança no foco do OPD nos parece ser o principal motivador desta variação no nível de mobilização verificado nos argumentos. Isto porque, se em 2008 a discussão girou em torno de problemas viários que atingem o cotidiano de parcelas enormes da população belo-horizontina, o que levou a intensa

disputa principalmente entre duas das cinco obras em jogo, em 2011, os debates ficaram muito restritos a interesses regionalizados, não implicando em grande envolvimento participativo nestas arenas deliberativas, inclusive com significativa queda da participação.

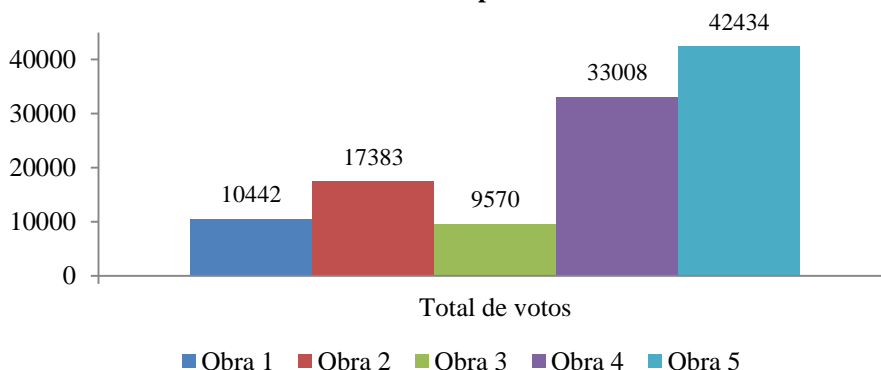
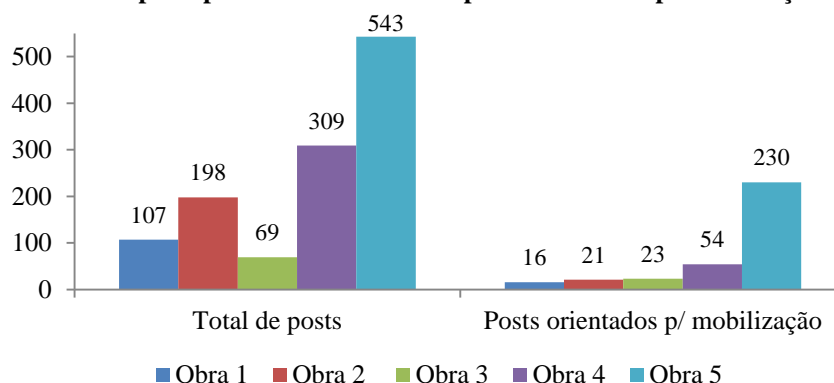
No que tange especificamente às duas obras mais votadas do OPD-2008 (Obras 4 e 5), os comentários e argumentos relativos a elas postados na Internet foram fortemente marcados pela orientação para a mobilização com reflexos diretos sobre os resultados finais. De um total de 852 comentários postados para as duas obras em questão, quase 70% deles estavam orientados para a mobilização, sendo que a maioria deles (63,73%) eram argumentos relacionados à Obra 5, que foi a obra vencedora (Gráfico 18).

**Gráfico 18: Posts orientados para a mobilização no OPD-2008**



**Fonte:** Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008 e 2011)

Como podemos depreender dos dados quantitativos obtidos através da análise dos comentários postados no *site* do OPD-2008, há uma relação direta entre o número de votos de cada uma das cinco obras e o número de comentários marcados por argumentos que chamam para a mobilização, conforme podemos verificar nos Gráficos 19 e 20, a seguir. A Obra 5 (Praça São Vicente) vencedora do OPD-2008 foi a que obteve maior número de votos (42.434), além de ser a que registrou maior volume de postagens (543) e maior quantidade de comentários orientados para a mobilização (310). Já de forma contrária, as Obras 1 e 3 foram as que obtiveram menor número de votos e também as que registraram as menores quantidades de postagens e de comentários orientados para a mobilização. O que reforça nossa tese acima.

**Gráfico 19: Total de votos por obra no OPD-2008****Gráfico 140: Total de posts por Obra e número de posts orientados p/ mobilização no OPD-2008**

Fonte: Dados obtidos a partir da análise dos posts do OPD-BH (2008)

O papel da mobilização nas arenas de deliberação *online* do OPD-2008 foram fundamentais para garantir a vitória ou não das obras em jogo. Cidadãos comuns e lideranças comunitárias atuaram intensamente em defesa principalmente da Obra 5 que foi a vencedora, postando comentários com orientação voltada para a mobilização não só junto ao conjunto de comentários respectivos à obra em questão, mas também junto aos conjuntos de comentários das outras quatro obras, especialmente da Obra 4 que foi sua maior concorrente direta. Verificamos que foi muito comum o chamamento para a importância da Obra 5, focando no bem estar coletivo que a mesma produziria não só para a região onde estava localizada, mas para a cidade como um todo. Além disso, também verificamos que houve recorrente chamamento para a importância de se mobilizar parentes, amigos e vizinhos para a votação, conforme podemos ver nos comentários transcritos abaixo.

- ✓ Obra 4 Lennon - (26/11/2008 02:19:11) Até mesmo vocês que moram na Zona Sul deveriam votar na obra 05. Se nada for feito pela prefeitura e pela população, o trânsito no local vai simplesmente parar totalmente, gerando engarrafamentos que também vão paralisar o Anel



Rodoviário e várias outras regiões da capital. É o Caos. Não há como ficar pior. Está próximo o momento disso acontecer. (sic)

- ✓ Obra 4 Andre - (27/11/2008 07:43:11) Vamos ser justos, uma obra que beneficia Nova Lima, com um trânsito de 3Mil onibus?! Da uma olhada na obra 5: "Passam pelo local 90.000 (noventa mil) veículos e 5.000 (cinco mil) ônibus todos os dias." Isso sim e obra para BH, para moradores de BH. Chega de fica 1hora para para conseguir sair do Bairro. Vote 5. (sic)
- ✓ Obra 4 Tadeu Nepomuceno - (24/11/2008 04:41:02) Alunos da Puc-MG Se você fica agarrado na Para de Minas nos ônibus 4111 e 4110 deve votar na Obra 5 para que seja facilitado seu acesso a faculdade, pra não chegar atrasado na aula, e para que não perca mais prova, por ficar presa no trânsito. VOTEM OBRA 5 (sic)

## 6. RESULTADOS DA ANÁLISE DA QUALIDADE DA DELIBERAÇÃO PÚBLICA NO OP-RECIFE (OPR)

Para analisarmos o processo de deliberação pública no OPR buscamos coletar um conjunto significativo de dados quantitativos a respeito da participação política nas diferentes arenas que se constituem ao longo do ciclo desta experiência de orçamentação participativa semidigital, como as plenárias regionais e temáticas, e também nas suas etapas digitais, ou seja, as votações através de urnas eletrônicas e principalmente da Internet. Além disso, recorreremos a um extenso número de entrevistas realizadas junto a lideranças comunitárias de alguns bairros do Recife, estrategicamente selecionados por suas distintas características socioeconômicas, de modo que pudéssemos então comparar tanto a participação, como também a capacidade de inclusão das ferramentas de *e-voting* e seus respectivos impactos sobre a qualidade da deliberação pública.

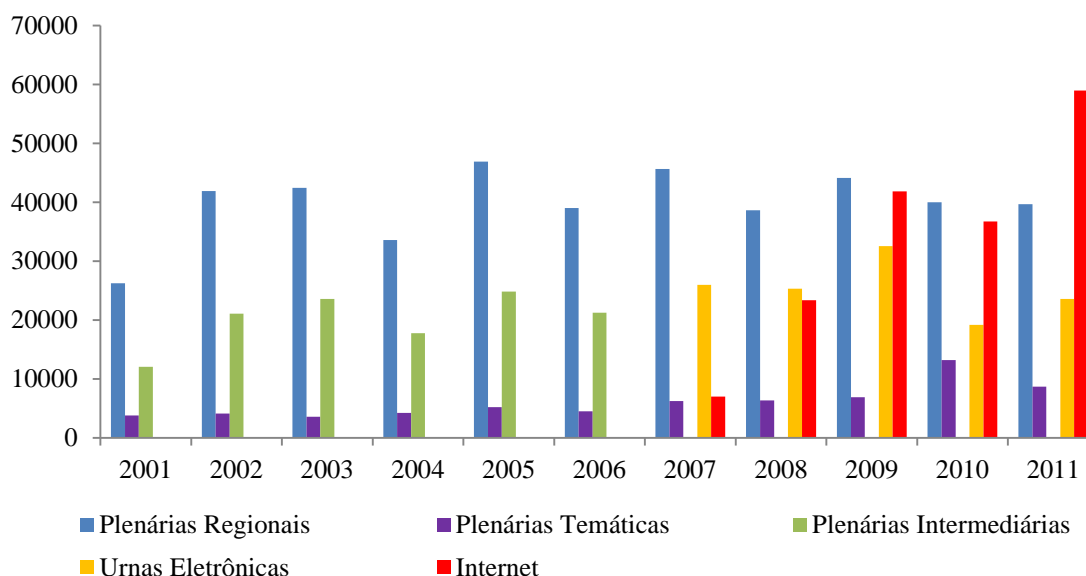
A Tabela abaixo nos mostra um panorama global da evolução quantitativa da participação política no OPR desde sua criação em 2001 até o ano de 2011, nas suas diferentes arenas deliberativas e decisionísticas, sejam elas presenciais ou digitais.

**Tabela 2. Participação política no OPR (2001-2011)**

|              | PLENÁRIAS      |               |                | ETAPA DIGITAL  |                | TOTAL          |
|--------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|              | REGIONAL       | TEMÁTICA      | INTERMEDIÁRIA  | URNAS          | INTERNET       |                |
| <b>2001</b>  | 26.257         | 3.778         | 12.032         | -              | -              | 42.067         |
| <b>2002</b>  | 41.891         | 4.109         | 21.081         | -              | -              | 67.081         |
| <b>2003</b>  | 42.426         | 3.594         | 23.581         | -              | -              | 69.601         |
| <b>2004</b>  | 33.592         | 4.207         | 17.764         | -              | -              | 55.563         |
| <b>2005</b>  | 46.892         | 5.224         | 24.816         | -              | -              | 76.932         |
| <b>2006</b>  | 38.986         | 4.474         | 21.216         | -              | -              | 64.676         |
| <b>2007</b>  | 45.652         | 6.215         | -              | 25.980         | 6.987          | 84.834         |
| <b>2008</b>  | 38.605         | 6.314         | -              | 25.284         | 23.362         | 93.565         |
| <b>2009</b>  | 44.121         | 6.893         | -              | 32.527         | 41.846         | 125.387        |
| <b>2010</b>  | 39.996         | 13.164        | -              | 19.145         | 36.721         | 109.026        |
| <b>2011</b>  | 39.657         | 8.677         | -              | 23.585         | 58.924         | 130.843        |
| <b>TOTAL</b> | <b>438.075</b> | <b>66.649</b> | <b>120.490</b> | <b>126.521</b> | <b>167.840</b> | <b>919.575</b> |

**Fonte:** Coordenadoria de orçamentação participativa e participação popular da PCR

Como se pode verificar através da evolução dos dados quantitativos da participação política no OPR, até 2006 havia uma etapa no qual ocorriam as chamadas Plenárias Intermediárias, nelas participavam somente os cidadãos previamente cadastrados nas Plenárias Regionais como representantes de alguma organização comunitária ou como morador com pleno direito a voto. Quando então se realizava a eleição dos Delegados do OP que tinham o poder de indicar as obras e/ou ações que deveriam ser realizadas em suas respectivas comunidades ou bairros partindo de uma lista de prioridades eleitas na etapa anterior (Melo, 2009). A partir de 2007, esta etapa das Plenárias Intermediárias foi extinta e incluídas duas novas etapas nas quais o cidadão que não participou das Plenárias Regionais e Temáticas poderia agora votar digitalmente, seja por meio de urnas eletrônicas disponibilizadas em locais estratégicos da cidade, como praças, estações de metrô, escolas municipais, postos de saúde, mercados populares e shopping centers, seja por meio da Internet via computadores pessoais, telecentros ou Lanhouses. Desde então, o que se verificou foi um contínuo e significativo crescimento da participação nestes processos de *e-voting* que acabou por superar, desde 2008, no somatório, a participação política nas arenas de deliberação pública presencial que antecedem as etapas de votação eletrônica, conforme podemos visualizar através do Gráfico 21, a seguir.

**Gráfico 21: Evolução da participação política no OPR (2001/2011)**

**Fonte:** Coordenadoria de orçamentação participativa e participação popular da PCR

Há muito tempo que o OP tem sido o centro dos debates teóricos que tentam explicar o aprofundamento e a consolidação da democracia participativa, principalmente no Brasil. Os debates que têm jogado a luz principalmente sobre o desenho institucional e a cultura democrática. Neste sentido, o OP se destaca por ser uma iniciativa político-administrativa que abre aos cidadãos, geralmente aqueles marginalizados dos processos de deliberação pública, a possibilidade de participarem na definição de parte importante da agenda pública estabelecendo novas bases para as relações entre o Estado e a sociedade civil. Mas, até que ponto a introdução das NTICs, especialmente a Internet, têm sido capaz não só de gerar maiores possibilidades inclusivas e participativas no âmbito do OP, como também de promover a qualificação dos seus processos deliberativos? Esta é uma questão que de certo ainda não foi respondida. É inegável que a mudança no desenho institucional do OPR, através da introdução de etapas de participação eletrônica (*e-voting*), foi fundamental para criarem-se novas oportunidades participativas. Mas, o quanto essas novas arenas de *e-voting*, introduzidas a partir de 2007 no OPR, contribuíram para a intensificação dos debates e das discussões entre os indivíduos, qualificando a deliberação pública? É exatamente isto que estamos aqui tentando descobrir.

Para que pudéssemos analisar de forma comparativa o impacto destas novas possibilidades de participação eletrônica sobre os processos de deliberação no âmbito do OPR, decidimos por focar cinco diferentes bairros da cidade do Recife, quais sejam: Macaxeira, Várzea, Boa Viagem, Ibura e Cohab. Nossa escolha levou em consideração distinções socioeconômicas e demográficas, como população total residente, densidade demográfica, taxa de alfabetização, renda per capita nominal e composição sexual. Definimos por comparar a participação entre quatro bairros pobres e carentes de recursos e um bairro de classe média alta, conforme podemos verificar através da Tabela 4, abaixo.

**Tabela 4. Dados demográficos e socioeconômicos dos bairros pesquisados no OPR**

| <b>BAIRRO</b>     | <b>POPULAÇÃO<br/>RESIDENTE</b><br>(Hab.) | <b>DENSIDADE<br/>DEMOGRÁFICA</b><br>(Hab./hectare) | <b>TAXA DE<br/>ALFABETIZAÇÃO</b><br>(> 15 anos) | <b>RENDA<br/>NOMINAL</b><br>(R\$) | <b>COMPOSIÇÃO<br/>SEXUAL (M/F)</b><br>(%) |
|-------------------|--|--|---|-----------------------------------|---|
| <b>Macaxeira</b>  | 19.282                                   | 154,27   | 84,74   | 406,82                            | 48,14/51,86                               |
| <b>Várzea</b>     | 64.512                                   | 28,49  | 89,47   | 767,77                            | 47,20/52,80                               |
| <b>Boa Viagem</b> | 100.388                                  | 136,00   | 96,32   | 3.012,16                          | 44,63/55,37                               |
| <b>Ibura</b>      | 43.681                                   | 43,43  | 86,55   | 456,12                            | 65,73/34,27                               |
| <b>Cohab</b>      | 69.134                                   | 143,08   | 87,78   | 371,91                            | 47,83/52,17                               |

Fonte: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/downloads.html>

Escolhemos o bairro de Boa Viagem por apresentar indicadores demográficos que o distanciam dos outros, isto é, sua população total é bem maior e sua composição sexual é a que apresenta o maior percentual de mulheres. Seus indicadores socioeconômicos também são bem superiores em comparação aos outros bairros selecionados, como sua renda per capita que chega a ser oito vezes maior que a renda per capita do bairro da Cohab, por exemplo. Já sua taxa de analfabetismo entre adultos não chega a 4%, enquanto essa mesma taxa de analfabetismo em Macaxeira ultrapassa os 15%. Por outro lado, buscamos também selecionar bairros com baixa densidade demográfica, como Várzea e Ibura, e bairros densamente povoados como Macaxeira, Cohab e Boa Viagem. Assim, acreditamos ter em mãos uma amostra significativa da realidade socioeconômica e demográfica da cidade do Recife.

## **6.1. O IMPACTO DAS ETAPAS DIGITAIS NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO OPR**

Ao compararmos a participação política nas plenárias presenciais entre os cinco bairros, verificamos que Macaxeira, o bairro menos populoso e um dos mais pobres, é de

longe o que apresenta os maiores índices de participação política popular nas plenárias. Por outro lado, Boa Viagem, bairro de classe média alta com uma população cinco vezes maior apresenta níveis muito menores de participação política nesta etapa de deliberação pública do OPR (vide Gráfico 26). O que não causa nenhum estranhamento, pois um dos aspectos mais fortes do OP é a baixa participação política dos segmentos sociais mais elevados. Como afirma uma líder comunitária local,

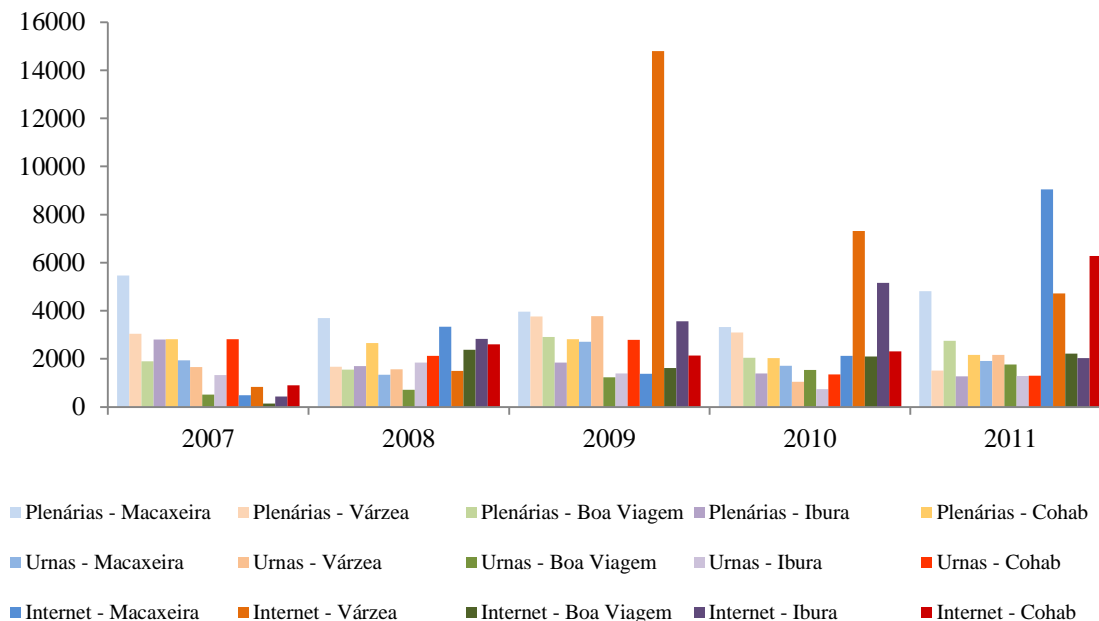
(...) a classe média não se envolve. Eu botei papel no meu prédio onde sou síndica convidando as pessoas para irem ao OP no dia tal. Eu até briguei com a prefeitura também, porque marcaram o fórum de Boa Viagem em um sábado, às 15 horas, num dia de jogo do Brasil. Classe média vai perder um jogo do Brasil? Vai deixar de ir para Gravatá ou Porto de Galinhas para participar de um fórum? O esgoto está escorrendo pela rua e como eles saem de carro, não querem nem saber se tem esgoto na rua. É isso que acontece aqui em Boa Viagem (Teixeira, 2011).

É muito pouco provável que o OP, por si só, seria capaz de promover níveis absolutamente elevados de engajamento cívico dos diferentes segmentos da sociedade civil recifense, principalmente daqueles que não necessitam do estado para solucionar seus problemas mais imediatos, como a classe média alta de Boa Viagem. Assim, imaginar que estes segmentos de classe média fossem se engajar de forma maciça no OPR é muita ingenuidade ou mesmo desconhecimento da cultura política que domina a sociedade brasileira contemporânea, especialmente a nordestina. O que pode ser percebido na fala da mesma líder comunitária acima citada.

(...) é muito mais difícil lidar com pessoas socialmente mais elevadas do que lidar com esse pessoal de comunidades mais pobres. O nível de confiança é muito menor. Eu, por ser do Rio de Janeiro, afirmo que as pessoas são muito mais mobilizadas politicamente no Sul e Sudeste do país do que no Nordeste. É uma questão de cultura. O pessoal não quer esquentar a cabeça com política. Talvez nem seja por falta de conhecimento, mas é que as pessoas preferem correr atrás de dinheiro, do que lutar por um mundo melhor. Basta ver a condição de sujeira de Recife. É um absurdo. O pessoal não está nem aí. A classe média não está preocupada que o mar está cheio de plástico, não está preocupada que tem muito lixo nos canais, ela está preocupada em ganhar dinheiro para a sobrevivência e bem estar da família. Então, não existe mobilização entre pessoas de classe média, existe sim nas comunidades como Brasília Teimosa, Borborema e Ipsep. Não existe mobilização e confiança mútua em Boa Viagem (*Idem*, 2011).

Como afirma Marques (2008: 82), mesmo que muitos dos críticos da democracia participativa ainda admitam que há benefícios para a democracia produzidos pela participação da esfera civil, é inegável que também há muitos obstáculos à participação política mesmo em contextos institucionais favoráveis, como o OP, por exemplo. Segundo o autor, “a abertura das instituições às contribuições efetivas dos cidadãos não é algo suficiente para se afirmar a existência de práticas participativas, pois outros fatores, tais como a cultura política, precisam ser tomados em conta de maneira mais cuidadosa.”

**Gráfico 15: Evolução da participação no OPR p/ Bairros pesquisados (2007-2011)**



**Fonte:** Coordenadoria de orçamentação participativa e participação popular da PCR

Por outro lado, boa parte da teoria em torno do papel jogado pelas NTICs nos processos políticos, especialmente a Internet, defende a tese de que através destas novas ferramentas digitais aqueles segmentos antes apáticos e pouco interessados pelo jogo político poderiam tornar-se mais ativos e engajarem-se nos debates e também na produção de decisões políticas. Neste sentido, era de se imaginar que a participação política dos cidadãos de Boa Viagem nas etapas digitais do OPR, principalmente na etapa de votação através da Internet, superaria quantitativamente a participação de todos os outros quatro bairros tomados aqui como base de comparação. Todavia, não foi isso que verificamos. Praticamente, em momento algum entre 2007 e 2011, a participação digital da Boa Viagem superou a participação digital dos outros quatro bairros notadamente muito mais carentes de recursos tecnológicos (Gráfico 22). Então, como explicar essa participação política digital muito maior nos processos de *e-voting* do OPR em bairros extremamente pobres e teoricamente carentes dos recursos digitais necessários para o pleno acesso à Internet? O depoimento de dois líderes comunitários do bairro de Macaxeira nos sinaliza para uma possível resposta. Segundo eles,

(..) atualmente não existem obstáculos à participação através da Internet, hoje com essa expansão, as pessoas já conseguiram. Hoje elas têm acesso seja em casa ou através de Lanhouses. Então, elas se organizam, se mobilizam e vão para cima. No caso das Lanhouses, as pessoas pagam para participar, até porque é barato demais e, muitas vezes, o tempo para participar é bem menor que o tempo pago para

acessar a rede. Então, as pessoas vão para as Lanhouses, mas a maioria, pelo menos na minha Microrregião, têm acesso a Internet nas suas casas. Mesmo as pessoas de classe C e D têm acesso em casa. Eu sou professora da rede pública e posso lhe dizer que meus alunos são de classe pobre, a maioria deles é atendido pelo Bolsa Família, mas muitos deles têm acesso à Internet dentro de casa. Então, eu não vejo a Internet como obstáculo à participação, inclusive porque a Internet deixou de ser exclusiva a partir do momento em que começou a se expandir (Santana, 2011).

O acesso nem sempre significa que as pessoas têm computador em casa. Esse percentual de famílias que têm computador com acesso a Internet vai variar muito de região para região da cidade, mas o acesso é muito difundido (Silva, 2011d).

Os dados sobre a participação política no OPR, após a introdução de processos de *e-voting* em 2007, mostram que houve um inequívoco crescimento da participação. O total de participantes saltou de 64.676 em 2006 para 130.843 em 2011, ou seja, um impressionante crescimento de mais de 102%. O total da participação entre 2001-2006, quando o OPR não possuía etapas digitais de votação, foi de 375.920 cidadãos, o que resulta numa participação média de 62.653 cidadãos participantes por edição do OP. Já entre 2007-2011, com a introdução da urna eletrônica e da possibilidade de votação através da Internet, a participação total alcançou 543.655 cidadãos. O que dá uma média de participação de 108.731 cidadãos por edição do OP, isto é, um crescimento de 73,54%.<sup>42</sup> Para muitos líderes comunitários do Recife,

(...) este sistema de inclusão digital foi colocado justamente porque diminuiu nas plenárias a quantidade de pessoas e foi então colocada a Internet para que não caísse o processo de participação no OP (*sic*). Assim, o povo passou a participar de casa através da Internet. Nesse sentido a Internet veio prejudicar o processo de participação (Correia, 2011).<sup>43</sup>

Mas, até que ponto este aumento substancial da participação política não se restringiu apenas ao processo de agregação numérica de mais indivíduos às arenas decisórias do OP? E em que medida pode-se considerar que houve de fato um aumento da qualidade do processo de deliberação pública? Segundo Lopes (2011),

(...) sob o ponto de vista da quantidade, sem dúvida houve um aumento da participação, mas quanto à qualidade não. Isso ocorre da seguinte forma: eu sou delegada do OP desde 2001, naquela época, o povo ia para o OP mais mobilizado e com mais entusiasmo e vontade de conseguir suas obras e ações. E algumas coisas foram conseguidas mesmo. Agora, em 2011, agente (*sic*) tá tendo muita dificuldade, só nós sabemos o que é levar o povo para lá, porque primeiro fazemos uma reunião em nossa comunidade para discutir, no caso nos centros comunitários onde reunimos as famílias para dizer a elas o que nós precisamos mais urgentemente. Precisamos conversar, pois só temos o direito de levar duas propostas para

---

<sup>42</sup> Os dados sobre a participação dos cinco bairros enfocados não foram desmembrados, ou seja, são dados conjuntos de cinco microrregiões da cidade, quais sejam: microrregião 3.3 (Macaxeira, Guabiraba, Passarinho, Nova Descoberta e Brejo do Beberibe); microrregião 4.3 (Várzea e Caxangá); microrregião 6.1 (Boa Viagem, Imbiribeira, Pina e Ipsep); microrregião 6.2 (Ibura e Jordão); microrregião 6.3 (Cohab e Ibura de Cima).

<sup>43</sup> Adenísio Pereira Correia, líder comunitário da Várzea (RPA 4). Entrevista realizada em 10 de novembro de 2011.

as plenárias do OP, o que é muito pouco. Cada comunidade tem o direito de eleger só duas prioridades. Mas, para o povo sentar para discutir estas prioridades é muito difícil. Logo, são duas viagens. Este ano, por exemplo, nós não conseguimos colocar nenhuma de nossas prioridades entre as 10 mais votadas.<sup>44</sup>

O grande desafio colocado para estas experiências de orçamentação participativa digital ou semidigital, como no caso do OPR, é o de criar toda uma engrenagem político-institucional que possibilite a institucionalização não só da participação política cada vez mais ampliada dos diferentes segmentos da sociedade civil nos processos decisórios de modo a legitimar as ações do poder público, mas também de institucionalizar a deliberação pública por meio de arenas de debate, bem como ferramentas de controle social e *accountability*.

Segundo Maia (2011), existem diferentes maneiras para se alcançar este objetivo e uma não exclui a outra, pelo contrário, podem se complementar. Arenas de deliberação pública que produzam decisões políticas devem ser precedidas de espaços ampliados de debate e discussão no qual os indivíduos possam colocar suas posições, interesses e ideias publicamente, argumentando e contra-argumentando sem mecanismos de coerção, buscando alcançar um consenso mínimo. Portanto, a participação não pode se restringir a um processo meramente agregativo. Deve ser, antes de tudo, um processo de participação empoderada no qual a sociedade civil tem a possibilidade de vocalizar suas demandas livremente e confrontá-las coletivamente com vistas a encontrar aquela que mais satisfaça a uma maioria definida através do voto.

Enfim, o OPR apesar de não possuir arenas de deliberação *online* que permitam a contraposição de posições, interesses e ideias, possui arenas de deliberação presenciais ampliadas que são as plenárias regionais e temáticas que precedem as etapas digitais, nas quais se definem a lista das 10 prioridades mais importantes para as diferentes comunidades e segmentos sociais que, posteriormente, são submetidas a um processo de *e-voting* no qual os cidadãos apesar de terem a possibilidade de inverter a ordem destas prioridades, não podem acrescentar ou excluir novas prioridades a esta lista. O que confere um relativo grau de qualidade a esta etapa de participação *online*.

## **6.2. A CAPACIDADE INCLUSIVA DAS ETAPAS DIGITAIS DO OPR**

---

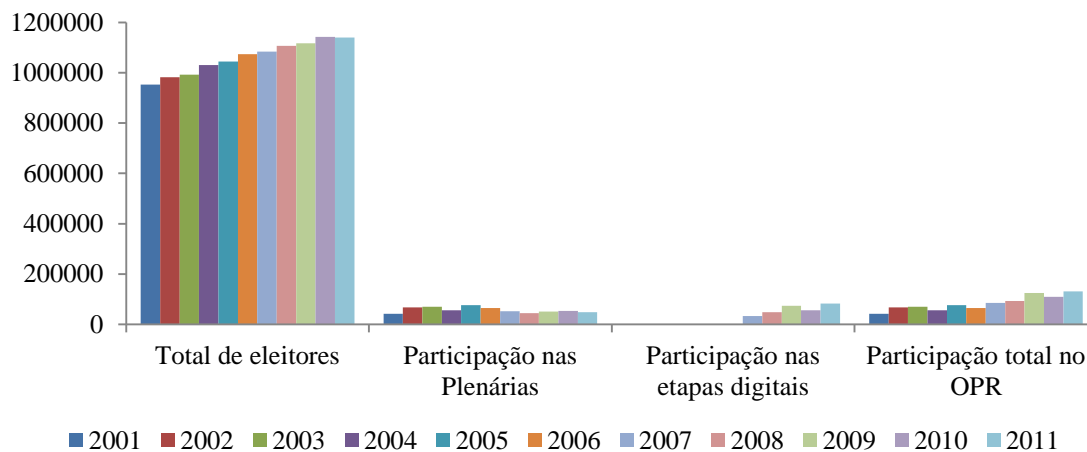
<sup>44</sup> Maria José Alves Lopes, líder comunitária do Ibura de Cima (RPA 6.3 - UR-12). Entrevista realizada em 09 de novembro de 2011.



Há que se pensar também na capacidade inclusiva do OPR, especialmente de suas etapas digitais. Em 2006, último ano em que se realizou o OPR apenas com arenas de deliberação pública presenciais, através das plenárias regionais, temáticas e intermediárias, a participação total significou pouco mais de 6% do total do eleitorado do município do Recife, ou seja, um nível relativamente baixo de inclusão política. Em 2011, já com as etapas de *e-voting* consolidadas no processo do OPR, isto é, as urnas eletrônicas e a Internet, a participação total foi de 11,47% do eleitorado, quase o dobro. Sendo que, deste percentual, 7,23% foi relativo à participação apenas nas etapas digitais. O que demonstra que a inclusão política promovida pelas etapas digitais foi, percentualmente, superior ao total de participação no OPR-2006, quando ainda não havia etapas de *e-voting* introduzidas no seu desenho institucional.

Ainda que seja um nível relativamente baixo de inclusão política já que o percentual de cidadãos eleitoralmente aptos no município do Recife que participam efetivamente do OPR é baixo, podemos afirmar que a introdução de ferramentas de votação eletrônica ao longo do ciclo do OPR, a partir de 2007, proporcionou maior inclusão política no processo decisório, conforme podemos visualizar no Gráfico 23, a seguir.

**Gráfico 16: Participação no OPR versus eleitorado (2001-2011)**



**Fonte:** Coordenadoria de orçamentação participativa e participação popular da PCR e <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado>>

Marques (2008) afirma que as NTICs oferecem às instituições públicas a chance de estabelecerem arenas políticas capazes de incluir os indivíduos ao processo de discussão e debate em torno de questões de ordem coletiva e também de decisão política. Para ele, se as instituições públicas têm a oportunidade de promover uma nova forma de relacionamento

com a sociedade civil através destas *new media*, seja provendo os indivíduos com informações ou dando-lhes a oportunidade para discutirem livremente seus problemas e demandas, a Internet neste caso pode se constituir numa ferramenta importante para promover não só a inclusão política, mas também o controle social. Todavia, será que a simples introdução de processos de *e-voting* no OPR, por meio da Internet, chegou a alcançar todos estes objetivos inclusivos?

A introdução das etapas digitais de *e-voting* gerou diferentes percepções em torno da capacidade inclusiva do OPR. Para muitas das lideranças comunitárias entrevistadas, as urnas eletrônicas e a Internet deram a chance de mais indivíduos serem incluídos ao processo de deliberação, ainda que sem a existência de arenas de debate e discussão *online*, abrindo apenas novas possibilidades de participação decisionística no processo de escolha das prioridades. Para outros líderes comunitários, a introdução destas etapas digitais acabou por prejudicar e enfraquecer o OPR, seja porque desmobilizou parte da sociedade que antes participava efetivamente das plenárias, seja porque permitiu que a lista de prioridades eleitas nas plenárias fosse invertida à revelia de um processo de discussão face a face, como podemos verificar no depoimento a seguir.

A inclusão digital ampliou muito, mas quem mais se beneficiou com a introdução da Internet no OP foi a elite, o povo rico. O povo rico que geralmente não participa do OP ficaram (*sic*) votando pela Internet sem sair de casa. Isso foi um meio de o pobre se beneficiar pouco e o rico se beneficiar mais. As plenárias regionais ocorrem nas comunidades, com a participação popular através do voto, com o povo indo lá e participando. A inclusão digital prejudicou muito a população. Por quê? Como eu falei, as pessoas que têm acesso à Internet ficaram votando em casa (*sic*) (Correia, 2011).

Realmente, a participação via Internet, que começou significativamente baixa em 2007 (apenas 6.987 participantes), rapidamente cresceu e ultrapassou o total da participação presencial nas plenárias regionais e temáticas em 2011, incluindo 58.924 participantes via Internet e mais 23.585 via urnas eletrônicas, totalizando 82.509 pessoas incluídas ao processo, contra 48.334 participantes incluídos através das plenárias regionais e temáticas. Todavia, se observarmos a evolução da participação (Gráfico 22) verificamos que, na média, não houve queda significativa da inclusão nas etapas presenciais, ou seja, se no período 2001-2006, quando não havia etapas digitais no OPR, a média de inclusão de participantes nas etapas presenciais era de 38.340/ano, após a introdução das etapas digitais, essa média de inclusão de participantes nas etapas presenciais passou a ser de 49.884/ano, um incremento inclusivo positivo de 30,1%, o

que contradiz completamente a tese de que a introdução das etapas digitais, especialmente a Internet, promoveu a desmobilização fazendo cair a participação presencial.<sup>45</sup>

De toda forma, esta percepção em torno do papel jogado pelas etapas digitais, principalmente a votação através da Internet, mostrou ser muito mais negativa que positiva sob a perspectiva dos líderes comunitários dos cinco bairros analisados. Seja porque há uma desconfiança generalizada de que é possível manipular os resultados através do voto eletrônico, seja porque acreditam ser injusto que a lista de prioridades possa acabar por ser invertida através do processo de *e-voting*. Segundo Nascimento (2011),

(...) a desvantagem não está quando se coloca a urna eletrônica, mas quando entra a Internet, pois ela não democratiza. O indivíduo vota mais na lei da vantagem. O que vale é a lei da vantagem. Juntam-se as pessoas e vota, vota, vota. Com isso, eu que fui lá e levei o povo para votar, onde várias ações estavam concorrendo, com a Internet, eu fico em desvantagem e, se estava em primeiro, acabo indo quase que para o último lugar. Porque, digamos que eu não tenho acesso à Internet e muitas outras pessoas não têm acesso à Internet. Então, isso não é uma democracia realmente firmada.

Entretanto, verificamos que também existem líderes comunitários que têm uma percepção positiva sobre a introdução das etapas digitais no ciclo do OPR, considerando que esse processo de *e-voting* é fundamental, pois permite a inclusão de mais indivíduos ao processo de orçamentação participativa, principalmente daqueles que trabalham no período noturno e que, portanto, não podem participar presencialmente das plenárias ou ainda daqueles que tradicionalmente pouco se interessam pela participação política, como os jovens em geral. Segundo o depoimento de algumas lideranças, os trabalhadores noturnos passaram a ter a oportunidade de participar das decisões através das urnas eletrônicas. Já quanto aos mais jovens, que geralmente são mais desinteressados do OPR, a Internet mostrou ser uma ferramenta importante para incluí-los ao processo.

A percepção que os líderes comunitários têm a respeito das urnas eletrônicas tende a ser positiva, pois boa parte deles acredita que elas acabam promovendo a inclusão de mais pessoas ao processo de escolha das obras e ações em jogo no OPR. Como podemos observar no depoimento abaixo.

---

<sup>45</sup> Levamos em consideração somente a soma da participação nas plenárias regionais e temáticas, desconsiderando as plenárias intermediárias, já que nesta etapa participavam cidadãos previamente cadastrados nas plenárias regionais.

As urnas não fazem diferença, até porque ela é uma parte democrática do processo. Elas ficam em locais centralizados, onde realmente foram realizadas as Plenárias e as pessoas que não puderam participar das Plenárias vão poder passar por ali e votar numa das dez ações mais bem votadas de sua comunidade. Portanto, até aí, a urna eletrônica é uma parte democrática do processo, mas a Internet não. Mesmo que a pessoa que vota na urna não tenha participado da discussão nas plenárias, mas ela participou de discussões na comunidade, assim ela sabe qual foi a ação que foi definida para ser levada para as Plenárias (Nascimento, 2011).

Ainda assim, não podemos deixar de levar em conta que existem inúmeras barreiras digitais que impedem o pleno acesso dos indivíduos às NTICs e, conseqüentemente, dificultam sua inclusão em processos, mesmo que simples, de *e-voting*. No caso das urnas eletrônicas, trata-se de um processo bem mais simples e já conhecido das pessoas, afinal desde meados dos anos 1990 já se utilizam urnas eletrônicas para votação no Brasil. Mas no caso da Internet, ainda persiste um enorme fosso digital que impede a inclusão de parcela significativa da sociedade a esta ferramenta comunicativa-informativa digital. Para vários estudiosos do tema, o uso da Internet para fomentar a inclusão política e o engajamento cívico pode acabar por produzir novas desigualdades entre os indivíduos. Para Maia (2011: 68) “o uso da Internet, mesmo com a intenção democrática (...), acaba por criar novas exclusões entre ‘os plugados’ (aqueles que têm acesso à Internet e sabem utilizá-la eficazmente) e ‘os não plugados’ (aqueles que não têm acesso à rede e nem os conhecimentos necessários para utilizá-la).” Isso sem falar de outras barreiras à inclusão política, como a desinformação, a baixa legitimidade da representação e a apatia política que toma conta de parcela significativa da sociedade civil.

Portanto, apesar do significativo processo de inclusão política que seu deu no OPR após a instituição das etapas digitais, podemos afirmar que não é a simples introdução de processos de votação digital, usando-se urnas eletrônicas ou a Internet que irá promover maiores níveis de inclusão política, como pudemos verificar no caso do OPR. Não há dúvidas que incluiu mais indivíduos ao processo deliberativo, especialmente às etapas decisórias através de mecanismos de *e-voting*, mas ainda assim é uma parcela muito pequena da sociedade se comparada ao total de cidadãos eleitoralmente aptos na cidade do Recife e também não promoveu a inclusão em processos deliberativos marcados pelo debate e a discussão em arenas ampliadas, livres e abertas. Cabe então buscarmos analisarmos a percepção do papel jogado pelas etapas digitais no OPR, de modo a verificarmos até que ponto os indivíduos consideram que a introdução destas etapas de *e-voting* contribuíram ou não para qualificar o processo.

### 6.3. A PERCEPÇÃO DO PAPEL JOGADO PELAS ETAPAS DIGITAIS NO OPR

Para muitos líderes comunitários do Recife, o maior problema quanto ao uso da Internet numa das etapas do OPR é o de que não há garantias que se trata de um processo totalmente seguro e isento de possibilidades de manipulação dos resultados. Diferentemente de Belo Horizonte, onde foram feitos vários questionamentos por parte de cidadãos e instituições, como o MP, apontando para a existência de falhas técnicas no OPD-BH que poderiam permitir a manipulação dos resultados, seja porque o processo não se baseava em uma plataforma de *software* livre de fácil auditoria externa, seja por ser um sistema de *e-voting* vulnerável à ação de *hackers*, ou ainda por possibilitar o uso de dados pessoais de terceiros para computar-se os votos, o que acabou por levar o setor responsável pela operacionalização do OPD-BH a adotar algumas precauções de segurança, como a necessidade de se digitar o número do título eleitoral e em seguida submeter-se a um sistema de *captcha*, no caso do OPR, a maior crítica está na possibilidade de uso indiscriminado de cadastros de associações comunitárias e na prática de se votar usando-se os dados pessoais de terceiros, o que é recorrente nas falas de inúmeros líderes comunitários entrevistados.

Quando entra a Internet, uma prioridade que estava em segundo ou terceiro lugar pode cair para sétimo, oitavo lugar. E aquela prioridade que estava lá atrás pode subir. Com um agravante, houve um ano, como aqui mesmo no Ibura, um líder pagou a dois jovens que se plantaram (*sic*) na Internet por dois dias e, com isso, pegou a obra dele que estava lá embaixo, com um cadastro antigo de uma associação, de pessoas que nem existiam mais, pois muitas haviam morrido, outras se mudado, outras gravemente doentes e, com aqueles dados, colocou a obra em primeiro lugar (Lopes, 2011).

Tem pessoas que usam o documento de outras. Tem votos de pessoas de São Paulo e Rio de Janeiro. Elas pegam o documento de familiares e usam para votar, basta pegar o número do documento e jogar na Internet. Basta identidade e CPF (Silva, 2011b).

Essa percepção da possibilidade de manipulação dos resultados não é uma unanimidade entre os líderes comunitários entrevistados. Para alguns deles o problema do uso da Internet como ferramenta de *e-voting* está na desigualdade de acesso aos recursos digitais, ou seja, no enorme fosso digital que existe entre os segmentos mais pobres e carentes da cidade e os segmentos de classe média, assim como na possibilidade de ocorrer a inversão da lista das prioridades eleitas nas plenárias. Como podemos verificar através do depoimento abaixo.

(...) não acredito que haja manipulação, porque a disputa se dá entre as dez ações mais bem votadas e, digamos que a comunidade que levou uma determinada ação e ela foi eleita nas plenárias, quando chega na etapa digital com as urnas eletrônicas, aquelas pessoas que não

puderam participar por trabalhar a noite, por exemplo, vai poder votar seja de manhã ou a tarde, pois as urnas ficam o dia todo disponíveis, de oito até cinco da tarde (Nascimento, 2011).

De acordo com muitos destes líderes comunitários, a inversão nas etapas digitais da lista das dez prioridades mais votadas produzida nas plenárias não é algo democrático e preocupa muito mais que a possibilidade de manipulação de resultados. Muitos deles defendem que o uso das NTICs, principalmente a Internet, como ferramenta de *e-voting* deveria ocorrer por fora do OPR, de modo que outro processo de deliberação pública em torno de questões de ordem macroestruturantes fosse instituído pela PCR.

A inversão da lista de prioridades, segundo estas lideranças, prejudica as discussões e os debates que se dão nas plenárias, onde os cidadãos se envolvem num processo de deliberação pública face a face em torno de pequenas obras e ações de caráter muito regionalizado e localizado, como pavimentação de ruas, contenção de encostas em áreas de risco, implantação de postos de atendimento de saúde ou de creches, entre outros. Jogando por terra toda a mobilização prévia levada a cabo por eles. Muitos cidadãos recifenses, principalmente das comunidades mais pobres e carentes, creem que esta possibilidade de inversão das prioridades acaba por desmotivar a participação política no OPR. Muitos deles veem a inversão das prioridades como uma fraude ou uma “virada de mesa” por parte daqueles que não participaram efetivamente das arenas de deliberação pública presenciais, mesmo sabendo que esta lista de prioridades não pode ser alterada no sentido de se adicionarem ou suprimirem prioridades.

(...) por exemplo, a rua Itaci, onde moro, consegue colocar sua obra em primeiro lugar, mas aí o pessoal da rua Guarapuava, que é lá embaixo ou a rua Eugénópolis, que é do mesmo bairro, RPA 6.3, todo mundo pode votar. Pode-se trazer pessoas de outra RPA para votar aqui. Se eu tiver o poder de convencer as pessoas a votar em uma determinada obra, eu posso alterar a ordem das prioridades através da Internet. Dessa forma, a comunidade perde o estímulo e passa a não querer participar do OP, já que as obras que elegem acabam indo para o décimo lugar. Logo, as pessoas vão fazer o que nas plenárias? (*Idem*, 2009).

Mas, o que leva o indivíduo a optar por participar somente da etapa digital em detrimento da possibilidade de apresentar suas razões e justificações publicamente, argumentando e contra-argumentando face a face e, assim, participando efetivamente do processo de construção desta lista de prioridades que posteriormente é submetida à votação eletrônica? Para Marques (2008), existem três fatores principais que explicam a motivação para a participação dos processos de *e-deliberation* e *e-voting*, quais sejam: (i) a redução dos custos de participação, assim como a conveniência do processo

comunicativo e informativo digital; (ii) a possibilidade de se envolver em processos de mobilização política e engajamento cívico ultrapassando-se obstáculos de ordem temporal e/ou geográfica e; (iii) a chance de se envolver no jogo político de forma efetiva.

A Internet é mais democrática que a urna eletrônica, com certeza. O uso destes dois instrumentos de participação vai depender do interesse e da necessidade de cada comunidade. O acesso eletrônico é acessível a toda a população e, em ambos os casos, a participação é mais viável que nas plenárias, pois nas plenárias é preciso mobilizar e convencer a comunidade da necessidade da obra. O que torna-se mais difícil. Até porque nem sempre as plenárias ocorrem dentro das comunidades. Muitas vezes elas ocorrem em locais externos às comunidades e, em alguns casos, em lugares de difícil acesso. Logo, tem de haver mobilização, total interesse e, até mesmo, um desgaste da liderança da comunidade para conduzir este processo levando as pessoas até o local das plenárias. Portanto, se a votação fosse através das urnas e elas ficassem em lugares estratégicos dentro da comunidade, a acessibilidade ao OP seria bem maior para as comunidades. (...) Entre participar das plenárias e ter acesso à Internet, a participação nas plenárias é mais difícil. Pela necessidade da mobilização. Mesmo nas comunidades mais pobres. Para se chegar até as plenárias é preciso mobilizar e garantir a chegada da comunidade nos locais das plenárias (Luz, 2011).<sup>46</sup>

A introdução da Internet no OPR, a partir de 2007, reduziu os custos de participação dos cidadãos nos processos decisórios, assim como também ampliou as possibilidades de acesso às informações a respeito das obras e ações em jogo e dos resultados das votações, bem como de acompanhamento da implementação e realização por parte do poder público daquilo que foi decidido em anos anteriores. Também facilitou a mobilização política em torno de interesses coletivos regionais e temáticos. Todavia, por outro lado, não ampliou o debate e a discussão pública, pois não foram instituídas arenas de deliberação pública *online* formais ao longo das etapas do OPR, seja através de *chats*, *posts*, *mails* ou qualquer outra possibilidade de interação digital. Se houve algum debate *online* em torno do OPR, este se deu em arenas informais e para além da vontade do poder público em criá-las, como alguns *blogs* e *sites* organizados por cidadãos comuns, lideranças e associações comunitárias, ou ainda por parte da mídia local.<sup>47</sup> Segundo Maia (2008), o custo para que o cidadão isoladamente possa adquirir a expertise técnica e política necessária para negociar suas demandas diretamente com os agentes públicos e com os atores políticos é alto demais, diferentemente dos atores coletivos, como associações, ONGs, sindicatos etc. Estes, geralmente acabam por

---

<sup>46</sup> Quitéria Bernardo da Luz, líder comunitária da Imbiribeira (RPA 6.1), entrevista realizada em 10 de novembro de 2011.

<sup>47</sup> Várias associações comunitárias criaram seus próprios *blogs* que passaram a servir como importante fonte de informações sobre o OPR, assim como arenas de deliberação pública informais, como o <jordaoaltooficial.blogspot.com> e o <blogdocanaljordao.blogspot.com>, ou mesmo sites como o <www.reciferesiste.org> e o <www.portalbezerros.com>, por exemplo.

desenvolver os conhecimentos técnicos, burocráticos e políticos necessários sobre questões ligadas à gestão pública, fazendo com que suas vozes sejam, no mínimo, ouvidas pelos representantes do poder público.

Mas, ainda assim, foi possível identificar, entre algumas lideranças comunitárias, a percepção de que a introdução das etapas digitais no OPR foi positiva por ter ampliado as fontes de informação, as possibilidades de mobilização e por ter promovido a inclusão de mais cidadãos aos processos decisórios.

Eu acho que ela amplia a participação política, mas não a discussão política. Você tem a discussão das políticas públicas, mas não a participação política de governo em si. Hoje a Internet é uma crescente, ela faz parte já que agente vive em um mundo globalizado, ela se faz necessária. Hoje em dia não se pensa mais nada sem a utilização da rede. Em relação à participação através das urnas, quem se beneficia é a comunidade em si. Porque, aqui funciona numa ótica diferente. São as 10 prioridades mais aprovadas nas plenárias, então, de certa forma, se torna uma concorrência. (...) É comum ver as pessoas dizendo às outras que é preciso se mobilizar, é preciso entrar na Internet e no *site*, pois estará ajudando assim também. Então, quando as pessoas abrem, elas têm um leque de tudo que foi votado na cidade e o que está sendo discutido na cidade. (...) Já houve casos de pessoas que conheceram o processo via Internet e vieram até a prefeitura, se organizaram, se mobilizaram, procuraram saber como acontecem os fóruns e o que se discute nestes fóruns e, no próximo ano, já estavam integrados e fazendo parte do OP (Santana, 2011).

É neste contexto recente de introdução da Internet em processos de deliberação e decisão política, no caso do OPR restrita a processos de *e-voting*, que buscamos compreender até que ponto isso contribui para qualificar a deliberação pública. Para alguns autores, como Marques (2008), a Internet pode, além de ampliar as possibilidades de interação pessoal através do *e-mail*, também permitir que o poder público disponibilize aos cidadãos diferentes arenas informativas, comunicativas e interativas (*chats, posts, twitters*, enquetes e pesquisas de opinião pública *online*, e mecanismos de *e-consultation*) de modo a conseguir a contribuição da esfera civil para levar a bom termo o gerenciamento da coisa pública, reduzindo-se os custos de participação, eliminando-se os embaraços técnico-burocráticos e legitimando as decisões. O que, ao cabo, pode dar ao estado e seus agentes uma imagem de transparência e democracia, até porque os cidadãos passam a ter uma percepção de que aqueles dados e informações que antes permaneciam guardados a sete chaves agora lhes permite atuar com maior firmeza e eficácia no sentido do controle social e da exigência de *accountability*.

#### **6.4. A INTERNET COMO FERRAMENTA DE MOBILIZAÇÃO NO OPR: POTENCIALIDADES E OBSTÁCULOS**



Uma das características mais fortes do OPR é a intensa mobilização e engajamento político que ele gera, principalmente junto às comunidades mais pobres e carentes da cidade, durante o processo de definição da lista de prioridades que, posteriormente, será submetida ao processo de *e-voting* através de urnas eletrônicas e Internet. Tanto durante a etapa de definição da lista das dez prioridades mais votadas ao longo das plenárias, como também ao longo das etapas digitais, os líderes comunitários têm um papel central, pois são eles que disseminam as informações básicas sobre as obras e ações cadastradas colocadas em disputa, assim como articulam a mobilização de suas respectivas bases comunitárias para a importância da participação tanto nas plenárias onde são discutidas as inúmeras demandas cadastradas e definidas as listas das prioridades, como também nas etapas digitais posteriores.

Para muitos dos teóricos da ideia da mobilização, o papel jogado pelas *new media* no processo político pode ser o de prover ferramentas comunicativas, informativas e interativas digitais aos cidadãos, tornando-os mais aptos ao engajamento político, se organizando, votando, fiscalizando ou simplesmente fomentando a mobilização em torno de questões de ordem local ou temática através da Internet (Marques, 2008). Mas, até que ponto a introdução destas ferramentas digitais, especialmente a Internet, impactaram no nível de mobilização social e engajamento político dos indivíduos ao longo do processo do OPR?

Por meio de pesquisa de campo, seja coletando depoimentos de lideranças comunitárias e agentes públicos, seja através da observação *in loco* do processo do OPR em suas diferentes etapas, verificamos que a mobilização social e o engajamento político é fundamental para que as prioridades realmente reflitam as verdadeiras demandas das inúmeras comunidades e bairros do Recife na lista final que é incluída pelo Poder Executivo na peça orçamentária encaminhada ao Legislativo Municipal. O desenho institucional do OPR exige um alto grau de mobilização social, pois desde as plenárias regionais e temáticas, quando são definidas as listas com as dez obras mais votadas de cada microrregião, até as etapas digitais, quando a ordem destas listas de prioridades pode acabar por ser invertida, os cidadãos precisam estar convencidos da importância de seu engajamento político no sentido de garantirem, primeiramente, a inclusão e a boa colocação de suas demandas na lista de prioridades oriunda das plenárias e,

posteriormente, a manutenção da posição de suas prioridades ou a inversão desta lista, caso achem necessário.

Como se pode verificar, a mobilização é permanente ao longo das etapas do OPR, pois qualquer descuido por parte das lideranças comunitárias pode comprometer a inclusão de uma determinada demanda na lista das prioridades eleitas nas plenárias ou pode resultar na inversão da ordem destas prioridades. Para que as comunidades possam lograr êxito em sua luta para verem contempladas suas respectivas demandas, é preciso que haja um processo de discussão e convencimento prévio levado a cabo pelas lideranças comunitárias junto aos cidadãos mostrando-lhes a importância não só das obras e ações em jogo, mas da participação efetiva dos mesmos no OPR, seja nas plenárias onde se dá a deliberação pública desencadeando todo o processo de orçamentação participativa com a definição das 10 demandas mais votadas que farão parte da lista de prioridades daquela microrregião, seja nas etapas digitais, computando-se o voto com vistas a garantir-se a vitória em torno dos objetivos propostos inicialmente. Como podemos verificar no depoimento a seguir.

A obra só vai para a Internet se a comunidade garanti-la, ou seja, eu preciso mobilizar meio mundo de gente e com esta mobilização eu consigo levar para o OP, me tornando também delegada, pois estou levando meu pessoal, estou indo e participando, e depois da obra praticamente aprovada entre as 10 mais votadas vem a etapa da urna eletrônica, quando eu preciso conseguir mais votos para que ela suba, melhorando sua votação e permaneça bem posicionada quando ocorre a votação pela Internet (Lopes, 2011).

Mas, como mobilizar os indivíduos a participarem das etapas digitais do OPR, especialmente a votação através da Internet, se o acesso aos recursos tecnológicos nem sempre é fácil e, na maioria das vezes os cidadãos não têm a expertise necessária para acessar a rede mundial de computadores? Como afirma Silva (2011a), o “problema é que quem tem computador, ótimo, mas e quem não tem e também não sabe mexer?”

A discussão tem sido feita nos fóruns, mas até o momento. O máximo que se tem feito é o uso das redes sociais e das ferramentas digitais para tentar mobilizar as pessoas, seja por e-mail ou através do Orkut e Facebook. Por exemplo, se hoje tem uma Plenária do OP, eu digo a todos qual é a obra que nós estaremos escolhendo como nossa prioridade. A Internet tem sido usada para ajudar a mobilizar as pessoas divulgando a obra prioritária para a comunidade. Nesse sentido, aí sim a Internet contribui para a democracia, pois as pessoas vão escolher as obras em que votarão (Nascimento, 2011).

Segundo Labanca (2010), nos bairros e comunidades mais pobres e carentes da cidade, onde as pessoas têm dificuldades de acesso a estas NTICs, especialmente a Internet, percebeu-se uma forte mobilização das lideranças comunitárias que passaram a usar as Lanhouses como meio de acesso fácil e barato à etapa de votação eletrônica

através da Internet. Nesse sentido, há um trabalho de mobilização das pessoas que não participaram das plenárias para que votem digitalmente nas prioridades de interesse da comunidade, seja através das urnas eletrônicas ou da Internet. Trata-se de um processo de conscientização, por parte dos líderes comunitários, da importância de os cidadãos que não estiveram presentes nas plenárias regionais participarem do processo de *e-voting* e ajudarem a eleger aquelas prioridades que interessam à comunidade através de intensa campanha mobilizadora.

No caso específico da votação através da Internet, quase todas as Lanhouses de bairros mais pobres passaram a exibir *banners* e cartazes chamando para a votação digital. Estes *banners* e cartazes, que no primeiro ano (2007) foram colocados pelos próprios donos das Lanhouses, hoje são elaborados e distribuídos pelo próprio poder público com o objetivo de chamar a população a participar (seguindo um padrão de chamamento, ou seja, “*Aqui você vota no OP Digital*”). O que, a princípio, foi visto como uma oportunidade de negócio para os donos destas Lanhouses, logo passou a ser visto pelo poder público municipal como uma chance de se usar estes espaços para estimular ainda mais a participação.

Mesmo em comunidades muito pobres, as pessoas têm acesso à Internet através das Lanhouses. Eu sei de líderes comunitários que fazem acordo com os donos de Lanhouses para que os computadores possam ser utilizados para votação nas obras do OP. Estas Lanhouses têm um papel fundamental dentro das comunidades, pois é ali que está o equipamento necessário (Teixeira, 2011).

Vale ressaltar que a Internet por si só não produz mais mobilização, organização e participação política. É necessário que os indivíduos queiram efetivamente se envolver nos processos políticos. Como afirma Maia (2011: 71-2), existem estudos de ordem empírica que comprovam que a Internet tem sido uma tecnologia usada muito mais para reforçar as inter-relações já existentes entre os indivíduos, do que para estabelecer novas relações. Assim como também demonstram que criar formas facilitadas de acesso à Internet para cidadãos das cidades através de “ambientes específicos”, como as Lanhouses, por exemplo, não resultou em maior comprometimento comunal e engajamento cívico. Na verdade, o que se tem verificado através destas pesquisas empíricas sobre os efeitos políticos da Internet é que são os indivíduos mais atuantes em processos de mobilização, associativismo e participação política *off-line* que mais atuam nas arenas deliberativas *online*. Contudo,

(...) em um momento em que as formas tradicionais de engajamento cívico estão entrando em declínio e novas formas de participação e novos desenhos institucionais vêm sendo construídos para incrementar a

participação política, ferramentas conceituais tradicionais se mostram precárias para abordar esses fenômenos (*Idem*, 2011: 72).

Considerando que a estrutura de acesso aos *new media* tende a reproduzir as assimetrias de poder existentes na sociedade (Maia, 2008b), numa cidade com altos índices de exclusão social e pobreza como Recife, o papel das Lanhouses mostrou ser de fundamental importância para garantir o êxito não só da acessibilidade à Internet, mas da mobilização social e do engajamento político dos segmentos mais jovens destas comunidades carentes. Por outro lado, os líderes comunitários foram vitais para ativar este processo mobilizador e para articular junto aos proprietários das Lanhouses a abertura destes espaços para a participação popular no OPR, que por sua vez, acabaram vendo nesta articulação uma possibilidade de incrementarem ainda mais seus negócios, já que o indivíduo não iria acessar a Internet somente para votar no OPR, mas também para acessar outros *sites* e *links* de interesse próprio.

(...) estamos com a ideia de colocar nas *Lanhouses* de bairros (*Vote Aqui na sua Obra*) para poder chamar as pessoas para votar na sua obra. No ano passado nós verificamos que alguns donos de *Lanhouses*, por conta própria, colocaram *banners* convocando as pessoas para votarem no OP. Mas, nesse caso, ficou claro que havia um interesse por trás disso, que é o de ganhar algum dinheiro com esse processo digital. Assim, para ter acesso ao *site*, cadastrar-se e votar, demanda um tempo de pelo menos 15 minutos, o que pode significar um pequeno custo. Logo, foi feita toda uma mobilização por parte destes donos de *Lanhouses*, mas uma mobilização com um interesse por trás (Reis, 2010).

Outro obstáculo é quanto à expertise necessária para acessar a Internet. Quanto a isso, o poder público municipal não tem nenhum programa de capacitação digital específico para os cidadãos que queiram participar do OPR. Ainda que existam várias outras iniciativas difusas de capacitação digital, espalhadas por diversas secretarias, como a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e a Secretaria Municipal de Educação, bem como outros programas de inclusão digital em andamento na cidade do Recife, nenhuma ação especificamente voltada para capacitar os indivíduos para que possam acessar a Internet e, através do *site* do OPR, obter informações sobre o processo e sobre as obras e ações em jogo, bem como computar o voto e acompanhar a implementação das decisões tomadas em anos anteriores. Verificamos a existência de uma parceria entre a PCR e o Sistema S (Sesi, Senai, Sesc, Senac, Senat, Sebrae) para oferecer cursos de aperfeiçoamento técnico na área das NTICs a pessoas oriundas de comunidades carentes da cidade. Contudo, não são cursos que visam qualificar os cidadãos especificamente para participar das etapas digitais do OP, mas cursos de informática de forma mais geral. Na verdade, quem busca minimizar este problema da

baixa qualificação digital e das dificuldades de acesso aos recursos tecnológicos com vistas à participação na etapa digital do OPR, através da Internet, são as próprias lideranças comunitárias (Labanca, 2010).

Nós tentamos marcar outra reunião para pedir àqueles que tenham computador em casa que chamem as pessoas para pegar dados e documentos para que então, naquele momento, agente possa cadastrar as pessoas e com isso votar nas nossas ações. De modo que agente possa garantir que vamos estar entre as dez mais votadas. Mas, sabemos que vamos levar desvantagem em relação àquelas pessoas que estão mais informatizadas. Nossa percepção é de que ficamos em desvantagem. Por exemplo, tivemos uma obra que ficou em segundo lugar, depois da etapa digital acabou caindo para sexto lugar. Já a obra que estava lá atrás subiu só com a votação da Internet. Além disso, há pessoas que estão muito bem informatizadas e que possuem computadores que acabam gerando muita coisa que leva muito além do que nós imaginamos. Por isso que digo que a Internet não é democrática (Nascimento, 2011).

Outras formas de garantir o acesso das comunidades mais pobres aos recursos digitais necessários para participar do processo de *e-voting* através da Internet estão sendo levadas a cabo pelas lideranças comunitárias, como o estabelecimento de parcerias com escolas ou postos de saúde municipais que possibilitam aos cidadãos acessarem a Internet a partir de equipamentos públicos e assim computar seus votos. Isso é extremamente importante para que se garanta o sucesso do processo de mobilização em torno da disputa pela colocação das demandas nas listas de prioridades oriundas das plenárias.

Como o OP hoje tem dois momentos, nós vamos para a plenária, e para garantir a obra nós precisamos acessar a Internet e ir para as urnas. (...) Existem as plenárias, as urnas nos locais estratégicos e também existe o acesso à Internet. Na nossa comunidade, a nossa maneira de mobilizar para a Internet é através de uma escola municipal que nós temos dentro da comunidade. As pessoas usam o computador da escola. Há uma parceira entre a comunidade e a escola. Nós utilizamos esta parceria da nossa associação de moradores com a escola para garantir o acesso das pessoas. Foi a comunidade que correu atrás desta parceria, pois a prefeitura não garante o acesso (Luz, 2011).

Enfim, podemos dizer que iniciativas democraticamente relevantes como o OPR, demandam níveis consideráveis de ação social ultrapassando a mera participação política agregativa, pois esta é somente uma de muitas outras formas de ação social, assim como a mobilização e a capacitação técnica e política dos indivíduos para que possam então participar efetiva e conscientemente de processos deliberativos como o que estamos aqui analisando. Seja com o intuito de se informar a respeito do processo e do que está em jogo, seja se qualificando sob o ponto de vista político e técnico, seja computando o voto em processos de *e-voting*, o resultado final que se busca através da introdução destas etapas digitais ao OPR é o de ampliação das possibilidades de empoderamento da sociedade. O grande problema, portanto, não é o de como habilitar a participação, mas como qualifica-la de modo a fazer com que os cidadãos possam realmente se sentir

motivados para tal agindo conscientemente em busca de soluções para seus problemas coletivos.

## **6.5. OS VERDADEIROS FATORES DESMOTIVADORES DA PARTICIPAÇÃO NO OPR**

Ao longo de nossa análise a respeito do papel jogado pelas etapas digitais no OPR, especialmente a Internet, muitas vezes nos deparamos com depoimentos de líderes comunitários que afirmavam que a introdução destas etapas digitais no ciclo do OP acabou por desmotivar a participação política dos cidadãos, desmobilizando-os e fazendo-os tornarem-se mais céticos quanto à efetividade de sua participação já que o resultado de um processo de deliberação pública presencial acabava ocorrido nas plenárias, muitas vezes, acabava sendo invertido por meio da votação eletrônica. Contudo, ao verificarmos os dados quantitativos a respeito da participação e da inclusão política no OPR, após a introdução das etapas digitais de votação, comprovamos o contrário, ou seja, houve significativo e incontestável aumento da participação política ao longo de todo o processo de orçamentação participativa após 2007.

A maioria absoluta dos depoimentos colhidos junto aos líderes comunitários a respeito do que poderia gerar tal desmotivação para a participação dos cidadãos no processo de deliberação do OPR faz referência à possibilidade de inversão das prioridades através da votação eletrônica nas urnas e, sobretudo, na Internet. Para estas lideranças, a possibilidade de inversão da lista de prioridades joga por terra todo o trabalho de mobilização e de busca de engajamento cívico dos cidadãos ao longo das plenárias, quando ocorrem efetivamente os debates e discussões em torno das obras e ações cadastradas e em disputa, resultando, ao final em uma lista de dez prioridades eleitas por aqueles que participaram desta etapa inicial do OPR. Como podemos verificar em mais este depoimento a seguir.

(...) sobre a Internet, não sou de acordo, porque a gente luta, leva o povo para votação e quando a gente tá com a rua quase contemplada, aí tem a Internet. As pessoas vão e joga o nome na Internet (*sic*) e a gente fica com uma rua que tinha uma prioridade que estava entre as primeiras, indo para quase as últimas. Então, não sou de acordo, pois a Internet inverte a ordem das prioridades. A gente convoca o povo, para mobilizar e ir para aquela plenária com determinada ação. Quando chega lá, lutamos para conseguir eleger a prioridade. Quando a nossa prioridade está bem posicionada, vem o problema da Internet (Silva, 2011b).

Todavia, verificamos que há uma generalizada falta de compreensão das regras do jogo do OPR por parte até mesmo dos líderes responsáveis pela mobilização de suas

respectivas comunidades, pois todas as dez obras e ações mais votadas nas plenárias, independentemente de virem a sofrer alguma inversão na ordem original, através do processo de *e-voting*, acabarão por serem incluídas, em algum momento, na Lei Orçamentária enviada pelo Executivo ao Legislativo. Aliás, esta inversão da lista de prioridades também pode ocorrer em outro momento do OPR já que, após definida a lista final das prioridades, o Conselho de Delegados do OP pode vir a alterar a ordem desta lista caso entenda que critérios técnicos, jurídicos e/ou burocráticos inviabilizam a imediata inclusão de algumas das obras e ações na Lei Orçamentária do ano seguinte. Portanto, podemos dizer que falta um trabalho de conscientização por parte dos responsáveis pela operacionalização do OPR, no sentido de mostrar às pessoas que participam do processo que (...)

(...) o que fortalece e garante o OP, não interessando que obra está em primeiro, segundo ou terceiro, é colocar a prioridade entre as dez mais votadas. Se ela ficar entre as dez, significa que aquela ação vai ser feita. Então, as obras do OP são como uma gestação, se você tá grávida, o menino tem de sair, de qualquer maneira, seja através de cesárea ou parto normal ou o que for. A mesma coisa as obras do OP, elas saem. Demora, mas saem. O importante então não é a classificação, mas que a obra fique entre as dez mais votadas. A nossa creche, por exemplo, foi eleita em quinto lugar. As urnas eletrônicas e a Internet não incluem novas prioridades. A votação é em torno daquelas dez mais votadas nas plenárias. Depois, nos fóruns do OP, os conselheiros, a partir de uma questão técnica ainda vão definir qual obra vai ser realizada primeiro que outra (Veiga, 2011).

Reis (2010), responsável pela Gerência do Sistema de Informações do OPR, contradiz esta tese acima afirmando que já na primeira reunião preparatória para o OPR, com dez pessoas ou mais, promove-se a orientação sobre o funcionamento do OPR como um todo, explicando-se o que os cidadãos devem fazer desde as plenárias regionais até as urnas e Internet. Assim, segundo ele, tudo é previamente esclarecido, inclusive orientações de caráter técnico sobre como se dá a votação através da Internet e da urna eletrônica. Logo, não se trata de um processo de orientação somente para a participação nas plenárias, mas sobre todo o processo, inclusive nas etapas digitais. Nesta reunião prévia, discute-se toda a metodologia do OPR, além de incentivar as pessoas ali presentes a se mobilizarem. O que realmente acaba acontecendo, já que muitas vezes o debate ocorre antes mesmo da realização das plenárias, de modo a definir previamente as duas prioridades que cada comunidade levará para o processo de deliberação pública ampliado nas plenárias regionais e que, posteriormente, muito provavelmente, serão submetidas à votação eletrônica.

Como líder comunitário, nós chamamos os moradores e colocamos para eles que nós sabemos que são de uma a dez prioridades as que serão as mais bem votadas. (...) Por isso, chamo a comunidade e coloco

somente duas obras. Eu não venho tentar colocar quatro obras. Pois a gente sabe que, por exemplo, a gente tem dez prioridades da comunidade, mas a gente não coloca as dez, a gente coloca apenas uma ou duas prioridades da comunidade e tenta fechar parceria com outra comunidade. Como a gente pode votar em duas ações, eu pego, vamos dizer (*sic*), 200 votos de uma comunidade e faço uma parceria com outra comunidade que tem uma ação e tento juntar com ela para que elas tenham uma pontuação boa. Se uma tiver 200 e a outra 200, as duas conseguirão 400 votos, colocando assim as duas prioridades entre as dez mais votadas. A gente discute com a comunidade, primeiro definindo qual a prioridade que se deve votar naquele ano e, depois, na Plenária, nós levamos o pessoal todinho (*sic*) para votar (Nascimento, 2011).

Além disso, o desenho institucional do OPR prevê que, entre janeiro e março, ocorra a discussão prévia, entre funcionários da Coordenadoria do OPR e cidadãos, em torno da metodologia do processo daquele ano. Assim, somente após um debate prévio em torno da metodologia é que as pessoas vão para o processo de deliberação nas plenárias buscando única e exclusivamente discutir suas demandas com vista à construção de uma lista de prioridades, o que exige capacidade de articulação e mobilização política por parte das lideranças.

Portanto, como podemos verificar, esta tese de que as etapas digitais, especialmente a Internet, podem vir promover a inversão das prioridades levando à desmotivação para a participação e o engajamento dos cidadãos não se comprova, seja pelos dados quantitativos da participação após 2007, seja pelo fato de que a lista das prioridades oriunda das plenárias não podem ser adicionadas ou suprimidas demandas, seja porque todas as dez prioridades eleitas serão, mais cedo ou mais tarde incluídas na Lei Orçamentária Municipal enviada ao Legislativo. A possibilidade de ocorrer a inversão da lista de prioridades através do processo de *e-voting*, na verdade, acaba por ser muito mais um processo de empoderamento a mais conferido à sociedade, do que um fator desmotivador da participação política, já que a decisão política neste caso resulta de um amplo processo de debate e discussão face a face nas plenárias, o qual produz uma lista de demandas prioritárias submetidas posteriormente à votação eletrônica através de urnas e Internet.

O verdadeiro fator desmotivador que identificamos ao longo de nossas análises está relacionado à baixa efetividade do OPR, isto é, a incapacidade de o poder público municipal promover de forma ágil e rápida a implementação das obras e ações definidas ao longo do ciclo do OPR. Além disso, também ocorre de muitas demandas serem recorrentemente rerepresentadas pelas comunidades para discussão nas plenárias, ou seja, se uma determinada demanda não é bem votada em um ano, ficando numa posição muito ruim dentro da lista das prioridades, ela acaba sendo rerepresentada novamente no



ano seguinte na expectativa de que possa ser mais bem votada e, assim, melhore sua posição dentro da lista, gerando um certo desgaste na confiança dos cidadãos quanto à efetividade do processo deliberativo. Uma conjunção de fatores que acaba produzindo significativa desmotivação para a participação ao longo do processo.

O OP é muito importante para a cidade porque o povo decide as suas prioridades através do voto, mas o orçamento, pelo menos aqui em Recife (...), existem falhas no OP que acaba (*sic*) prejudicando o processo. Por exemplo, elege-se e passa-se sete anos para realizar uma obra. Não é fácil, você leva o povo e passa oito anos para se fazer uma obra. (...) o grande problema é que eles se elegem e passam cinco ou seis anos para fazer, e com isso queima a gente junto às comunidades. O PT tem isso. Eu sou militante do PT, mas não sou pau mandado. (...) Então, muitas vezes, dizem que sou da oposição, porque eu crítico e aponto as falhas do OP. Volto a dizer, o OP é um instrumento muito importante para a cidade, mas tem que se eleger num ano e no outro ano parar e fazer as obras (Correia, 2011).

O depoimento acima mostra a insatisfação e descrença dos líderes comunitários em relação à efetividade das decisões tomadas no âmbito do OPR. Para eles, o atraso na realização das obras e ações leva à desconfiança dos cidadãos quanto à capacidade de o OPR realmente ser uma ferramenta de democratização do processo de gestão dos recursos públicos e, sobretudo, de solução de problemas de ordem coletiva que afligem as inúmeras comunidades pobres e carentes da cidade. Obras e ações definidas há quatro, cinco ou até seis anos que não saíram do papel é uma mostra cabal da incompetência administrativa do estado e da incompetência política dos agentes públicos em cumprirem os compromissos firmados com a sociedade através do OPR.

Mas, boa parte dessa descrença e insatisfação que acaba por gerar desmotivação para a participação política no OPR tem origem na incapacidade de o próprio governo municipal, através dos agentes públicos responsáveis pela operacionalização do OPR, esclarecer aos cidadãos como se dá a implementação de uma obra ou ação no âmbito da gestão pública, mostrando-lhes as exigências de enquadramento às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Licitações, além dos inúmeros problemas e entraves de ordem técnica, orçamentária e ambiental que também precisam ser levados em conta. O que algumas lideranças demonstram compreender, mas inexplicavelmente não conseguem mostrar aos cidadãos sobre os quais exercem o poder de liderança.

A realização das obras necessita de um tempo burocrático e ainda assim nunca se viu tantas obras sendo realizadas na cidade do Recife e, principalmente, nas comunidades. É um tempo burocrático que passa pela elaboração e apresentação dos projetos às comunidades, pela captação dos recursos e daí a executar. Então, isso é um tempo burocrático. Eu não acredito que o OP está perdendo a confiabilidade. Se fosse assim, porque o OP bateu o recorde de participação neste ano? Não é que perdeu a credibilidade mesmo que o prefeito diga que se vai votar e no outro ano vai fazer e isso não acontece (Santana, 2011).

Este tem sido o calcanhar de Aquiles dos processos de orçamentação participativa que analisamos, independentemente de se tratar de processos presenciais, semi-digitais ou totalmente digitais. A incapacidade de o poder público dar uma resposta rápida aos desígnios impostos pela sociedade civil que, através destes fóruns deliberativos e participativos, apresentam suas demandas e prioridades, acaba por levar os indivíduos a descreditarem a efetividade de suas decisões e se desmotivarem a participar. Ainda que os números sobre a participação no OPR desmintam esta tese, até quando poderemos estender estes processos de deliberação participativa a mais e mais segmentos da sociedade se os mesmos não se mostram capazes de dar uma resposta concreta, efetiva e rápida aos inúmeros e diferentes problemas que afligem a sociedade? Esta talvez seja uma pergunta que os próprios agentes políticos detentores de mandatos eletivos tenham de responder, sob pena de verem um instrumento de democratização da gestão pública como o OP sucumbir à desconfiança generalizada por parte da sociedade civil.

De modo diferente, Ronconi (2010) acredita que ao se promover uma democracia verdadeira e radicalmente participativa colocando a deliberação no centro do processo, fomentando o ativismo político e o engajamento cívico da sociedade no sentido dela tomar para si o papel de protagonista na formulação e implementação das decisões políticas, já se está garantindo a efetividade de que estamos falando. Mas, para isso, é necessário envolver os diferentes segmentos sociais e também os cidadãos no processo de construção das decisões políticas, de modo que eles poderão contribuir com informações importantes para prover a tomada de tais decisões. Esta participação pode fazer com que aqueles cidadãos atingidos por estas decisões políticas mostrem-se mais interessados em vê-las efetivamente implementadas, ou seja, ao radicalizar-se a democracia participativa pode-se estar contribuindo para a efetividade das decisões políticas, além de também estar se abrindo mais espaços de participação, deliberação e cogestão. Todavia, entendemos que não é somente incorporando os *stakeholders* ao processo de deliberação pública que esta efetividade aqui cobrada estará sendo posta em prática, é necessário também que o poder público demonstre ser capaz de implementar as decisões tomadas nestas arenas de deliberação participativa respeitando-se prazos minimamente aceitáveis de espera por parte daqueles que apresentaram as demandas e esperam vê-las, o quanto antes, resolvidas.

