

BRUNO ALVES VALVERDE

**DELIBERAR OU RATIFICAR?
ANÁLISE DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE E O IMPACTO NA PARTICIPAÇÃO
POPULAR**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título *de Magister Scientiae*.

FLORESTAL
MINAS GERAIS - BRASIL
2016

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca da Universidade Federal
de Viçosa - Câmpus Florestal**

T

V215d
2016 Valverde, Bruno Alves, 19-
Deliberar ou ratificar? : análise das mudanças institucionais
no orçamento participativo de Belo Horizonte e o impacto da
participação popular / Bruno Alves Valverde. – Florestal, MG,
2016.

viii, 70f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Orientador: Marilene de Souza Campos.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.63-70.

1. Administração municipal - Participação do cidadão.
2. Orçamento municipal - Belo Horizonte (MG).
3. Democracia. 4. Participação política. I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração. Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). II. Título.

CDD 22. ed. 352.8151

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca da Universidade Federal
de Viçosa - Câmpus Florestal**

T

V215d
2016 Valverde, Bruno Alves, 19-
Deliberar ou ratificar? : análise das mudanças institucionais
no orçamento participativo de Belo Horizonte e o impacto da
participação popular / Bruno Alves Valverde. – Florestal, MG,
2016.

viii, 70f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Orientador: Marilene de Souza Campos.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.63-70.

1. Administração municipal - Participação do cidadão.
2. Orçamento municipal - Belo Horizonte (MG).
3. Democracia. 4. Participação política. I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração. Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). II. Título.

CDD 22. ed. 352.8151

BRUNO ALVES VALVERDE

**DELIBERAR OU RATIFICAR?
ANÁLISE DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE E O IMPACTO NA PARTICIPAÇÃO
POPULAR**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título *de Magister Scientiae*.

Aprovada em: 04 de junho de 2016.

Janete Flor de Maio Fonseca

Thiago Rodrigues Silame

João Alfredo Costa de Campos Melo Jr.
Coorientador

Marilene de Souza Campos
Orientadora

Àquele que me socorre quando elevo meus olhos para os montes, o Senhor que fez os céus e a Terra.

AGRADECIMENTOS

Poucos sabem o quanto eu caminhei para chegar até, percorri cerca de dez mil quilômetros nestes últimos dois anos, nos quais não tive nenhum acidente, nem mesmo um pneu furado; por isso meu agradecimento em primeiro lugar é a Deus que guarda minha entrada e minha saída.

Aqueles que acompanharam minha caminhada pagaram um alto preço junto comigo, por isso agradeço à minha esposa Juliana pelo amor, apoio e paciência, aos meus pais, sogros e aos meus irmãos metodistas por lembrarem-se de mim em suas orações e aos amigos do Instituto Federal de Minas Gerais *campus* Ouro Branco pelo apoio, em especial Valquíria Salgueiro, Lourenço Rezende, Everton Palmeira, Warlei Alves, Luiz Roque, Carlos Carvalho, Lawrence Magalhães e Marcelo Fernandes Pereira.

No meio do caminho, como sempre uma pedra. No meu caso, uma inflamação no coração me lembrou da minha humanidade e que era preciso repensar certos hábitos. Aqui cabe agradecer à equipe médica da Fundação Ouro Branco e do SOCOR por terem cuidado do meu coração. Ainda bem que entendi o recado, porque no meio do caminho também há uma gravidez, em breve terei em meu colo um milagre, chamado Luiza.

Por fim, agradeço à minha orientadora, professora Marilene de Souza Campos, pela acolhida e carinho com que me conduziu até aqui. Aos professores Janete Flor de Maio Fonseca e João Alfredo Costa de Campos Melo Jr. pelas sugestões feitas durante a defesa do projeto de pesquisa. À coordenação, aos professores e a todos os envolvidos na gestão do Mestrado Profissional Administração Pública em Rede Nacional da UFV, pelo excelente trabalho realizado e aos meus colegas da primeira turma do PROFIAP por tornarem aquelas manhãs, tardes e noites mais leves e divertidas, agradeço em particular ao Alexandre Rodrigues, ao Alysson Paiva, à Grazielle Pereira, à Raniely Pinto e ao Rodrigo Borges, pela troca de experiências.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	v
LISTA DE TABELAS.....	vi
RESUMO.....	vii
ABSTRACT	viii
1 INTRODUÇÃO GERAL	1
2 DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	4
2.1 Participação, Deliberação e Representação.....	4
2.2 Inovação Democrática no Brasil	12
2.3 Instituições Participativas no Brasil Contemporâneo	14
3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	21
4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: de Porto Alegre à Belo Horizonte	24
4.1 Orçamento Participativo de Porto Alegre.....	24
4.2 Orçamento Participativo de Belo Horizonte	26
4.2.1 Contexto político-eleitoral de Belo Horizonte (1992-2016).....	27
4.2.2 Desenvolvimento do OP Belo Horizonte.....	28
5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL	32
5.1 Desenho Institucional	32
5.1.1 OP Digital, edição 2006	33
5.1.2 OP Digital, edição 2008	34
5.1.3 OP Digital, edição 2011	36
5.1.4 OP Digital, edição 2013	37
5.2 Arenas Digitais	41
5.2.1 Redes Sociais Digitais e Blogs	42
5.2.2 Opinião do Cidadão	45
6 ANÁLISE DA ARENA DIGITAL OPINIÃO DO CIDADÃO	48
7 CONCLUSÃO GERAL.....	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Obra 3, Regional Barreiro, OP DIGITAL 2006.....	33
Figura 2: Obras, OP DIGITAL 2008	34
Figura 3 Debates, OP DIGITAL 2011	36
Figura 4: Resultado Final OP Digital 2013	38
Figura 5: Relações entre os códigos.	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Comparativo entre as edições do OP Digital.....	39
Tabela 2: Total de Comentários Opinião do Cidadão.....	46
Tabela 3: Total de ocorrências por código	51
Tabela 4: Total de ocorrências por família	52

RESUMO

VALVERDE, Bruno Alves, MSc. Universidade Federal de Viçosa, Junho de 2016. **Deliberar ou Ratificar? Análise das mudanças institucionais no Orçamento Participativo de Belo Horizonte e o impacto na participação popular.** Orientadora: Marilene de Souza Campos. Coorientadores: Fábio André Teixeira e João Alfredo Costa Campos Melo Júnior.

O presente estudo tem como objeto o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, é uma pesquisa de caráter descritivo com aportes explicativos, tendo em vista os aspectos democráticos e inclusivos do instrumento no contexto institucional da cidade de Belo Horizonte. O Orçamento Participativo Digital foi implantado em Belo Horizonte no ano de 2006, desde então foram realizadas quatro edições com a participação de aproximadamente de 330 mil pessoas, ao todo. Contudo, nas duas últimas edições, nos anos de 2011 e 2013, houve uma acentuada redução no número de participantes. Esta situação de crise motivou a presente pesquisa, que objetivou identificar e avaliar as razões que justificam esta crise. A hipótese central é que as mudanças no desenho institucional do Orçamento Participativo Digital reduziram o empoderamento dos atores e a qualidade da deliberatividade, afetando a percepção do processo e conseqüentemente o comportamento participativo dos cidadãos. A metodologia de trabalho utilizada é de um estudo comparado de caráter qualitativo com pesquisa bibliográfica e documental e análise de conteúdo. Os resultados encontrados apontam para um reconhecimento pelos cidadãos de que as alterações promovidas no desenho institucional reduziram o empoderamento da participação, bem como a qualidade do processo deliberativo, desta forma esta instituição passou a ser percebida pela sociedade como uma ferramenta de ratificação das decisões governamentais; diante disso a sociedade reage de diversas formas, como, por exemplo, abdicar de participar o processo de votação.

ABSTRACT

VALVERDE, Bruno Alves, MSc. Universidade Federal de Viçosa, June of 2016. **Deliberate or Ratify? Analysis of institutional changes in the Participatory Budget of Belo Horizonte and the impact on popular participation.** Adviser: Marilene de Souza Campos. Co-advisers: Fábio André Teixeira and João Alfredo Costa Campos Melo Júnior

This paper studied the Digital Participatory Budget of Belo Horizonte, is a descriptive research with explanatory contributions, in view of the democratic and inclusive aspects of the instrument in the institutional context of the city of Belo Horizonte. Digital Participatory Budget was implemented in Belo Horizonte in 2006, since then there have been four editions with the participation of approximately 330 thousand persons in all. However, in the last two editions in 2011 and 2013 there was a marked reduction in the number of participants. This crisis led this research aimed to identify and assess the reasons for this crisis. The central hypothesis is that changes in the institutional design of the Digital Participatory Budget reduced the empowerment of actors and the quality of deliberativeness, affecting the perception of the process and hence the participatory behavior of citizens. The methodology used is a qualitative comparative study with bibliographical and documentary research and content analysis. The results point to a recognition by citizens that the changes introduced in the institutional design reduced the empowerment of participation and the quality of the deliberative process, so this institution began to be perceived by society as a ratification tool of government decisions; before that society reacts in different ways, such as giving up to participate in the voting process.

1 INTRODUÇÃO GERAL

A redemocratização das relações entre Estado e sociedade no Brasil, após o fim do período totalitário, tem como marco político-jurídico a Constituição Federal de 1988 (AVRITZER, 2008; BRASIL, 2009), que garante a descentralização, a ampliação dos direitos sociais e prevê a participação social nas políticas públicas.

De acordo com Flávia Brasil (2009), desde o início dos anos 1990, percebe-se a proliferação das instâncias de participação nos governos locais, como os conselhos de políticas, os Planos Diretores Municipais e o Orçamento Participativo, que se caracterizam por uma diversidade de contextos e arranjos institucionais, bem como por conter processos participativos de alcances e qualidades distintas.

Na análise destas experiências, a literatura lança luzes sobre: o desenho institucional, a organização da sociedade civil, a vontade política dos governantes e a capacidade administrativa e financeira dos governos (FUNG; WRIGTH, 2003; AVRITZER, 2008).

Nesse contexto, a cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, destaca-se como um dos municípios brasileiros mais avançados e inovadores no que se refere à previsão de arranjos participativos nas políticas urbanas (BRASIL, 2009). Belo Horizonte apresenta uma longa experiência com o Orçamento Participativo, em torno do qual se desenvolveram diversos rearranjos institucionais e variantes como:

(...) o desmembramento das decisões relativas à construção de moradias de interesse social por meio do OP-Habitação em 1996; a criação do OP-Cidade em 1999, tendo em vista a ampliação da discussão sobre o orçamento da cidade e em 2000 a adoção do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) como critério para distribuição de recursos nas várias regiões (BRASIL, 2009, p. 32).

Acrescenta-se a estas inovações a criação do Orçamento Participativo Digital, em 2006, e do Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente, em 2014. O Orçamento Participativo Digital, doravante OP Digital, tem atraído o interesse da sociedade e de estudiosos sobre o tema, tendo sido apontado como uma instituição participativa inovadora ao integrar as ferramentas de tecnologias de informação e comunicação em seu desenho institucional e, assim, possibilitar um incremento no número de participantes (OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA

PARTICIPATIVA, 2007; PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2008b; NABUCO et.al., 2009; SINTOMER et. al., 2012).

Desde sua criação, foram realizados quatro ciclos da versão digital do Orçamento Participativo: nos anos de 2006, 2008, 2011 e 2013. Somadas, as edições de 2006 e 2008 tiveram a participação de aproximadamente 330 mil pessoas (PEIXOTO apud SINTOMER et. al., 2012). O número médio de participantes no OP Digital é aproximadamente duas vezes e meia maior que o de participantes no OP Regional.

Contudo, esse quadro começa a se alterar a partir da edição de 2011 do OP Digital, se somados os números de participantes das edições de 2011 e 2013 do OP Digital, o valor será de aproximadamente 35 mil pessoas. No mesmo período, houve dois ciclos do OP Regional, 2011/2012 e 2013/2014, que somados reuniram mais de 50 mil pessoas (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2012; PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2013).

Percebe-se, portanto, a partir ano de 2011 um acentuado decréscimo no número de participantes. A pesquisa em questão objetivou identificar e avaliar as razões que justificam essa crise, a partir da opinião dos participantes da arena digital Opinião do Cidadão, da edição 2013 do OP Digital. A hipótese central é que as mudanças no desenho institucional do Orçamento Participativo Digital reduziram o *empowerment*, ou empoderamento, dos atores e a qualidade da deliberatividade, afetando a percepção do processo e conseqüentemente o comportamento participativo dos cidadãos.

Acredita-se que o objeto do presente estudo se justifica por tratar de dois fenômenos contemporâneos: as instituições participativas e as tecnologias de informação e comunicação, que apesar de serem em separado objeto de diversas pesquisas, ainda são raros os estudos que os relacionam, sob o conceito de democracia eletrônica, sobretudo no que tange ao Orçamento Participativo Digital. Ainda nesse sentido, Fedozzi (2001) afirma não ser exagero dizer que o orçamento participativo é o tema mais importante da reflexão política brasileira, o que torna igualmente significativa a reflexão sobre a crise institucional do modelo, que se instalou a partir do ano de 2011. Por fim, encontram-se na literatura sobre o tema diversas abordagens distintas do OP Digital, sobretudo no que tange a Opinião do Cidadão, como Abreu (2009) que destaca as fragilidades em comparação com a modalidade

presencial e Sampaio, Maia e Marques (2010), Valverde (2011), Ferreira (2012), Abreu e Pinho (2014) que enfatizam, dentre outros aspectos, o potencial deliberativo da arena Opinião do Cidadão. Todavia, não foram encontrados trabalhos que se propuseram a explicar a crise dessa instituição.

O presente trabalho está organizado em cinco partes além desta introdutória. No capítulo 2, apresenta-se o referencial teórico e retomam-se aspectos da trajetória inovação democrática no Brasil. No capítulo 3, são feitas considerações acerca da metodologia utilizada. O capítulo 4 retoma aspectos da trajetória do Orçamento Participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte. O Orçamento Participativo Digital é tema do capítulo 5. No capítulo 6 faz-se a análise dos dados e por fim há as considerações conclusivas.

2 DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

O referencial teórico utilizado neste trabalho é apresentado no presente capítulo. Foi elaborada uma discussão acerca da democracia e das instituições participativas associadas à perspectiva de participação ampliada, presentes nas acepções de democracia participativa e deliberativa. A primeira seção aponta aspectos principais da teoria democrática que enfatizam a participação, a deliberação e a representação como mecanismos de inclusão política, por fim são tecidas algumas considerações acerca do potencial das tecnologias de informação e comunicação (TIC) para o aprofundamento democrático. Na segunda seção, dá-se foco a inovação democrática no Brasil após a constituição de 1988. Na última parte, se tomará como objeto as instituições participativas e seus desenhos no Brasil contemporâneo.

2.1 Participação, Deliberação e Representação

No século XVIII, o discurso dos Iluministas retomou na modernidade o tema da democracia; no século seguinte, a democracia se tornou uma aspiração revolucionária em diversos movimentos que ocorreram no mundo ocidental, sobretudo na Europa (SANTOS, 2005). Nesse sentido, Jean Roche (apud VIDAL NETO, 1979) considera a eclosão da Revolução Francesa (1789) como um marco, nas palavras do autor:

(...) todas as declarações, todos os preâmbulos, todos os artigos constitucionais consagrados aos direitos e liberdades nos regimes oficialmente democráticos ou liberais, que vão se suceder de 1789 ao fim da primeira guerra mundial, ou mesmo depois, reafirmarão os direitos e os princípios proclamados em 1789, alargando a lista algumas vezes (p.114/115).

Ao longo do século XX, como indica Santos (2005), especialmente a partir da segunda metade do século, a democracia veio a se consolidar como sistema de governo na maioria dos países. Contudo, a forma hegemônica de democracia no século XX rompe em muitos aspectos com o conceito clássico de democracia, sobretudo, no que tange à soberania popular.

Schumpeter (1961) define essa forma de democracia como um método político para se chegar a decisões político-legislativas e administrativas, cabendo ao povo produzir seus representantes através do sistema eleitoral. Dessa forma, a participação restringe-se ao procedimento do voto na eleição de seus representantes (RAINHA, 2008). As assembleias eleitas seriam um microcosmo da sociedade e a

representariam plenamente (AVRITZER; SANTOS, 2005). Portanto, não há aqui um governo do povo, mas um governo aprovado pelo povo; que não expressa as opiniões do povo, mas que tome decisões por ele. Nesse modelo de democracia, denominado elitista, fundado estritamente na representação como mecanismo de inclusão política, a racionalidade política é decorrente da presença das elites políticas no governo, que resulta de sua capacidade de adaptar-se e de atrair votos (AVRITZER, 2000), (WEBER, 2004).

O elitismo democrático ao optar pela representação ante a participação direta elaboraria uma solução para o problema de escala nas grandes democracias, que por possuírem um grande número de cidadãos, dispersos em seu território, não conseguem viabilizar a participação de todos nas assembleias. Tal é o posicionamento de Weber, que segundo Silva e Amorim (2008), é extremamente cético quanto à democracia direta, pois ela exige condições que não mais existem no mundo contemporâneo. Portanto, ela não seria impossível, mas inviável. Ainda segundo Weber, a democracia direta, na contemporaneidade, seria prejudicial em decorrência da heterogeneidade das sociedades atuais, geraria uma administração ineficaz e ineficiente, haveria instabilidade política e aumentaria a possibilidade do governo opressivo de minorias (SILVA; AMORIM, 2008).

Para Weber, não cabe ao governante atuar em função da vontade das massas que são, segundo o autor, emocionais e irracionais (MATTOS, 2002). Nas palavras de Weber:

(...) o perigo político da democracia de massas para o Estado jaz primeiramente na possibilidade de elementos emocionais virem a predominar na política (WEBER, 1980, p.82)

Avritzer (2000) identifica Weber e Schumpeter como os principais autores a desenvolverem a teoria do elitismo democrático. Para estes autores, a participação é ineficiente, por não ser capaz de produzir melhores resultados do que a representação, além de oferecer riscos à governabilidade (AVRITZER, 2000).

Por outro lado, Jürgen Habermas e Carole Pateman reinserem no debate sobre a democracia a perspectiva da participação, retomando o ideal da democracia de autores liberais-clássicos como Stuart Mill e Rousseau. De acordo com Habermas, na concepção republicana de cidadania destacam-se os direitos à participação e à comunicação políticas, o exercício dessas liberdades:

(...) garantem a participação em uma prática comum (...) que permite aos cidadãos se converterem no que querem ser: autores políticos

responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais (HABERMAS, 1995, p. 41).

Para Carole Pateman, as formas representativa e participativa de democracia não são opostas, mas complementares; a autora argumenta em favor desta complementaridade:

A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou 'treinamento social', precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação (PATEMAN, 1992, p. 60).

De semelhante modo, Faria considera que os defensores dos mecanismos de participação e deliberação:

(...) aceitam que a maioria das decisões democráticas sejam tomadas por representantes, mas defendem formas alternativas de participação popular que melhorem a qualidade da deliberação e a justiça da representação. Dado que os mecanismos formais de tomada de decisão não exauram as possibilidades democráticas nas sociedades complexas e pluralistas e nem resolvem problemas que supõem resolver - melhorar a qualidade da opinião pública, coordenar as diferentes preferências, oferecer chances iguais de vocalização das mesmas -, os deliberativos apostam na pluralidade de espaços deliberativos com graus de influência diferenciados no sentido de que possam contribuir para qualificar a representação (FARIA, 2010, p.106).

Segundo Faria, a participação em espaços deliberativos além de melhorar a qualidade das decisões públicas, colaboram na formação das virtudes da cidadania. Para Habermas, a participação perpassa a justificativa da existência do Estado, cuja função primária seria garantir:

(...) um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse comum de todos (HABERMAS, 1995, p. 41).

A participação é, segundo Pateman (1992), uma possibilidade de intervir e/ou influenciar nos processos decisórios e é essencial à democracia, estendido aos diversos domínios da vida social. Avritzer e Santos (2005) concordam com esta posição de ampliação da participação democrática, considerando que a democracia não pode prescindir de um processo racional de deliberação, com exercício coletivo do poder entre iguais; consideram ainda que o modelo elitista de democracia teria gerado duas grandes patologias: a da representação e a da participação, pois a

sociedade não se sente representada pelos políticos profissionais e nem motivada a participar das decisões políticas.

Cabe aqui, clarificar os dois significados comumente utilizados pelos estudiosos da teoria democrática ao se referirem à deliberação. Segundo Avritzer (2000), autores como Habermas têm utilizado o termo, significando um processo no qual um ou mais agentes avaliam e debatem as razões envolvidas em uma determinada questão; outros autores, como Weber e Schumpeter, utilizam o termo tendo em vista o momento no qual o processo de tomada de decisão ocorre. Portanto, deliberação tem sido considerada ora como processo decisório, ora como argumentativo. A deliberação decisória está associada a uma concepção representativa e elitista de democracia, *que faz a tentativa mais radical de excluir os elementos argumentativos do conceito de deliberação* (AVRITZER, 2000, p.22). Por outro lado, a concepção argumentativa de deliberação está ligada a democracia deliberativa.

A associação dos conceitos de deliberação e participação à democracia deliberativa é atribuída por Avritzer (2000) à Habermas. Ao analisar a formação da esfera pública, Habermas a considera como um espaço no qual os indivíduos interagem entre si e com o Estado sobre questões políticas. Essa interação teria origem em uma dinâmica:

(...) que não é movida nem por interesses particularistas nem pela tentativa de concentrar poder com o objetivo de dominar outros indivíduos. Pelo contrário, a ideia aqui presente é de que o uso público da razão estabelece uma relação entre participação e argumentação pública.

(...) Para Habermas, existe uma dimensão argumentativa no interior da relação Estado/sociedade que está além do processo de formação da vontade geral. Tal formulação faz com que a opinião dos indivíduos nesse processo argumentativo não possa ser reduzida à vontade da maioria [...]. É preciso que esse indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação (AVRITZER, 2000, p.16).

A defesa da liberdade de expressão e de discurso, presentes em Habermas, também ocorre em Hannah Arendt ao reconhecer a pluralidade como condição humana. Para Arendt, quanto:

(...) mais pontos de vista houver num povo, a partir dos quais possa ser avistado o mesmo mundo, habitado do mesmo modo por todos e estando diante dos olhos de todos, do mesmo modo, mais importante e mais aberta para o mundo será a nação (ARENDDT, 1999, p. 109).

Nesse sentido, a legitimação política não está ligada apenas à expressão da vontade da maioria, mas também a uma deliberação coletiva, envolvendo todos os

indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas. Contudo, para Habermas não é possível aos atores desses arranjos deliberativos intervirem diretamente nos processos decisórios, tais atores possuem apenas influência pública sobre o Estado e o poder político. Segundo Avritzer (2000), Habermas não previu em sua construção teórica a institucionalização desses elementos dentro do sistema político, Habermas abriu o caminho para a teorização de uma democracia deliberativa, que incorpora a deliberação e a participação no sistema político. Nas palavras de Habermas:

Seria preciso revitalizar a esfera da opinião pública até o ponto em que uma cidadania regenerada pudesse (re)apropriar-se, na forma da autogestão descentralizada, do poder burocraticamente autonomizado do Estado (HABERMAS, 1995, p. 46).

Avritzer (2000) chama a atenção para a relação estabelecida entre participação e deliberação, pois todos os arranjos deliberativos se constituem em formas ampliadas de participação:

A ampliação da participação parece, nesse caso, contribuir para a argumentação (...) porque os atores trazem para os arranjos participativos razões anteriormente não contempladas pelas decisões estatais. Nesse sentido, não existem dúvidas de que muitos dos arranjos deliberativos (...) como é caso do orçamento participativo no Brasil, trabalham fundamentalmente com a argumentação em torno de interesses distintos. O que os torna mais democráticos que os arranjos estatais baseados na aferição de interesses, via formação de maiorias eleitorais, é a presença permanente de um espaço para a manifestação de interesses minoritários ou para a justificação de uma ação estatal em favor de um interesse determinado (AVRITZER, 2000, p..25/26).

No trecho acima e no decorrer de seu texto, Avritzer destaca, assim como feito por Faria (2008), o papel que as informações trazidas aos arranjos deliberativos pela participação podem desempenhar na conquista de decisões públicas mais efetivas, se comparadas às decisões estatais. Haja vista que as decisões estatais são tomadas com base em um menor número de informações e de experiências que as decisões deliberativas.

A perspectiva de complementaridade entre representação, participação e deliberação tendo em vista as possibilidades de fortalecimento da democracia dá o tom às críticas feitas à democracia representativa dentro da chamada terceira onda de democratização¹, a qual é caracterizada como um momento no qual os

¹ Termo elaborado por Huntington (1994) para se referir aos processos de democratização desencadeados a partir Revolução dos Cravos em Portugal, no ano 1974.

movimentos sociais lutam pela ampliação dos espaços políticos e reivindicam a democratização do estado e de suas relações com a sociedade, marcadamente por meio da criação de instituições participativas (AVRITZER; SANTOS, 2005).

Dentro dessa abordagem, considera-se relevante a abordagem sobre o papel que as tecnologias de informação e comunicação (TICs) desempenham neste processo, uma vez que, ao que tudo indica, essas ferramentas possibilitam novas formas de interação social e política, como é o caso do Orçamento Participativo Digital, objeto deste estudo.

Marques (2009) na conclusão de seu estudo sobre o uso dos sites do governo federal considerou que:

(...) as tecnologias digitais de comunicação devem ser vistas enquanto suporte para a resolução de algumas dificuldades e problemas que afligem as práticas democráticas contemporâneas, encarnando um papel complementar para o aperfeiçoamento deste regime (MARQUES, 2009, p.238).

Há o destaque, portanto, para as possibilidades proporcionadas pelas TICs para o fortalecimento democrático, por meio do encorajamento da:

(...) expressão e (...) elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparências nas políticas (...) (LEVY, 1999, p.186).

Esse processo tem sido denominado de Democracia Eletrônica e de acordo com Ramos Júnior e Rover (2010):

(...) discutem-se, na atualidade, diversos modelos de democracia eletrônica com a adaptação ou criação de novos institutos nos quais o cidadão aparece como um ator importante para o implemento do governo eletrônico, ou seja, caracteriza-se como um agente colaborador do Estado que poderá atuar mediante sua participação em consultas, fóruns e referendos eletrônicos dentre outras formas de participação (p.6).

Como visto acima, autores como Levy (1999), Marques (2009) e Ramos Júnior e Rover (2010) destacam diversas potencialidades da democracia eletrônica. Contudo, à sua construção e consolidação impõe-se uma série de desafios. Destacam-se três destes desafios, a saber: proporcionar o confronto de opiniões, a construção de uma cidadania digital e o empoderamento do processo deliberativo.

Royal (2009) salienta que na Internet ocorre mais comumente a agregação de afinidades, do que o confronto de opiniões, tal situação pode impedir uma deliberação de qualidade.

Ramos Júnior e Rover (2010), por sua vez, destacam a necessidade de construção de uma espécie de cidadania digital, na qual, não basta que o cidadão seja incluído e domine as técnicas, é necessário que tenha a capacidade de criticar em quais fases do processo político ele pode participar. Ou seja, os cidadãos devem ter a capacidade de criticar a participação, avaliando sua efetividade e relevância no processo. Destacam ainda que o espaço virtual onde ocorre a participação pode criar ou não um ambiente democrático, no qual os cidadãos possam se organizar através da rede e formar comunidades virtuais para discutir questões políticas e expor publicamente suas opiniões de forma a influenciar nos processos de tomada de decisões.

O último desafio tratado aqui é o empoderamento do processo deliberativo, ou seja a vontade política dos governos em abrir espaços para a sociedade deliberar e atribuir a isto um peso significativo no processo democrático. Empoderar pode ser definido como: atribuir aos indivíduos, organizações e comunidades recursos que lhes permitam ter voz, influência e capacidade de ação e decisão, em diversas esferas, de maneira formal ou informal, é ter poder de agenda (HOROCHOVSKI, 2006, p.9). Fung e Wright (2003) consideram este aspecto como um dos principais das experiências de *Empowered Participatory Governance*, que seja devolver a autoridade para decisões públicas sobre problemas locais às comunidades envolvidas.

É necessário, portanto, que as instituições participativas, inclusive aquelas que se enquadram na perspectiva da democracia eletrônica, sejam capazes de construir espaços para uma prática deliberativa e empoderada a fim de alcançar objetivo de fortalecer a democracia. Na análise dessa capacidade, torna-se essencial a abordagem do desenho institucional das instituições participativas, haja vista que é o desenho institucional que define as regras de funcionamento e influencia os papéis que cada um dos atores exercerá no processo e, de certa forma, as relações entre Estado e sociedade (AVRITZER, 2008).

Dentro desta perspectiva, o Orçamento Participativo Digital torna-se um objeto de estudos muito rico, pois possibilita a análise de como os aspectos supracitados se relacionam, ou não, a fim de possibilitar a deliberação. A presente proposta visa realizar esta análise a partir das manifestações no espaço Opinião do Cidadão, criado e incorporado ao OP Digital a partir da edição de 2008; o objetivo da prefeitura municipal com essa iniciativa era garantir oportunidades para participação popular, debate e discussão entre os cidadãos (BELO HORIZONTE, 2008).

De acordo com Sampaio, Maia e Marques (2010), Valverde (2011), Ferreira (2012) e Abreu e Pinho (2014) o Opinião do Cidadão tem se caracterizado como um espaço em que ocorre a argumentação racional, dialógica, debates, mobilização e reivindicação. Dessa forma, tal espaço teria uma dinâmica próxima ao entendimento de Fuks (2001) acerca de arenas públicas, definido como local onde ocorre a disputa e debates entre atores em torno da compreensão pública para problemas sociais. Nas arenas pode ocorrer a articulação de grupos com vistas a transformar suas reivindicações em problemas públicos a serem incorporados à agenda política.

As arenas públicas, a partir da perspectiva teórica do construtivismo social e contextual, são identificadas como o *locus* no qual se desenvolve o debate público que caracteriza a deliberação. As arenas apresentam características estruturais diversas e próprias de funcionamento e se relacionam num sistema de arenas (executiva, legislativa, jurídica, mídia, entre outras). Um modelo discursivo embasado na dinâmica argumentativa dos conflitos sociais confere à mídia um *status* privilegiado como arena, uma vez que nela ocorre a disputa pela atenção do público em torno de um assunto; em um processo que envolve a comunicação e a competição entre arenas (HILGARTNER; BOSK, 1988).

Dessa forma e do ponto de vista deste projeto, o espaço Opinião do Cidadão caracteriza-se como uma arena pública de debates, na medida em que ali ocorre a manifestação dos discursos dos grupos em competição, munidos de valores e interesses diversos, buscando a persuasão de outros grupos acerca da relevância e da universalidade das suas demandas. Os resultados dessa adesão podem comportar inclusive novos processos de institucionalização. Tendo em conta que o Opinião do Cidadão possui características dialógicas próprias, determinadas pelo ambiente no qual se encontra, opta-se por denominar tal espaço, nesta proposta, de arena digital.

O Orçamento Participativo Digital faz parte de uma série de inovações democráticas surgidas no Brasil após a redemocratização; essas inovações buscaram a articulação entre mecanismos representativos, participativos e deliberativos e serão objeto da próxima seção.

2.2 Inovação Democrática no Brasil

Durante a Ditadura Militar, mais especificamente entre os anos de 1968 e 1973, ocorreu o chamado Milagre Econômico. Nesse período, houve a ampliação do parque industrial, a intensificação do comércio exterior, o Produto Interno Bruto cresceu a uma taxa de aproximadamente 11% ao ano, enquanto no período 1964- 1967 o crescimento havia sido de 4,2% ao ano e houve também a redução da inflação, se comparada ao período anterior (VELOSO, et. al. 2008). O Milagre Econômico² acelerou o processo de industrialização e urbanização do Brasil, atraindo para as cidades grandes contingentes de trabalhadores em busca de empregos.

Pode-se considerar que o Milagre Econômico aliado à forte propaganda ufanista desenvolvida pelo governo auxiliaram na manutenção do regime, apesar das medidas de exceção adotadas e da crescente oposição. Contudo, diversas alterações na conjuntura interna e externa nos anos 70' e início dos anos 80' levaram à queda do regime. Pires (2001) considera que uma destas alterações seria o crescimento da oposição nas eleições. O autor destaca a eleição de governadores oposicionistas nos principais estados brasileiros em 1982, como Minas Gerais que elegeu Tancredo Neves e Rio de Janeiro que elegeu Leonel Brizola. Todavia, nas eleições parlamentares, a oposição já havia eleito um expressivo número de deputados e senadores, dando início ao processo de distensão do regime e da redemocratização³.

Contudo, importantes mudanças na sociedade podem estar relacionadas a este crescimento da oposição. As crises econômicas internacionais nos anos 70' explicitaram a fragilidade do crescimento promovido pelo Milagre, bem como seus efeitos colaterais na sociedade. Durante o regime militar, a desigualdade social foi ampliada; a população urbana aumentou sem que os serviços públicos

² De acordo com Velloso entre outros (2008), a literatura aponta três fatores determinantes para o Milagre Econômico, a saber: (1) as reformas produzidas pelo governo Castelo Branco (1964-1967) através do Programa de Ação Econômica do Governo, que promoveu um ajuste fiscal do governo, a criação de instituições financeiras de fomento e a abertura ao comércio exterior por meio de renúncia fiscal; (2) a expansão do crédito ao setor privado e (3) o ambiente externo favorável, com farta disponibilidade de crédito no mercado externo à juros baixos. Segundo os autores, estes fatores criaram condições para que o Milagre fosse possível.

³ É evidente que o complexo período de 1964 a 1985 no Brasil não pode ser esgotado em poucas linhas. Neste trabalho, a referência a esse período restringe-se ao necessário para o desenvolvimento da argumentação. Para uma análise minuciosa do período ver: REIS, Daniel. RIDENTI, Marcelo. SÁ MOTTA, Rodrigo. (Org.). O Golpe e a ditadura militar 40 anos depois (1964- 2004) 1 ed. Bauru / SP: Editora do Sagrado Coração - EDUSC, 2004.

acompanhassem tal crescimento.

Nesse contexto, a sociedade civil se organiza sob várias formas de associações, como as associações: de moradores, de profissionais, de luta por moradia e saúde, enfim, diversos movimentos sociais urbanos. Autores como Avritzer (2003) irão atribuir a estes movimentos a responsabilidade pelos primeiros passos em direção a participação no Brasil. Brasil e Carneiro (2009) consideram que as crescentes tensões entre o Estado e a sociedade brasileira, que:

(...) desembocarão na gradual abertura política e na redemocratização do país, expressam-se, em meados dos anos 1970, em derrotas governistas nas eleições subnacionais, assim como na emergência e proliferação dos movimentos sociais urbanos (p.18).

Na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, muitos dos deputados constituintes eram ligados aos movimentos populares surgidos no período totalitário. Nesse contexto, os atores organizados tiveram a oportunidade de encaminhar uma série de emendas populares ao texto constitucional que foram parcialmente responsáveis pela inclusão na constituição de mecanismos participativos, abrindo espaço para a sociedade participar mais ativamente das questões públicas. A respeito disso, Avritzer e Cunha consideram que:

As mobilizações sociais que antecederam a elaboração do texto constitucional em vigor, associadas à existência de atores políticos que compartilhavam com esses movimentos e associações civis o desejo de ampliar a participação política, produziram o ambiente propício para que a Constituição de 1988 incorporasse importantes princípios participativos (2008b, p. 9).

Daí Flávia Brasil (2009) considerar a Carta elaborada nesta constituinte como um marco da democratização nas relações entre Estado e sociedade. A Constituição de 1988 (CF-88) estabeleceu mecanismos de democracia direta, como o referendo e o plebiscito; garantiu também a iniciativa popular como geradora de processos legislativos. Além disso, a CF-88 requer a participação da sociedade no planejamento municipal e na implantação das políticas de saúde, assistência social, educação, infância, entre outras áreas (BRASIL, CARNEIRO; 2009).

Brasil e Carneiro (2009) consideram que apesar de existirem experiências com participação em municípios durante os anos 70', é na década de 1990 que ocorre a multiplicação das instâncias participativas. Souza (2001) ao analisar a emergência de práticas participativas no Brasil como um todo, também atribui um considerável peso a CF-88, por ter viabilizado o aumento da receita dos municípios, o que lhes

possibilitou ampliar investimentos. Além disso, a autora salienta que a expansão do número de prefeituras administradas por partidos a esquerda do espectro político seria mais um fator de fomento às práticas participativas. A autora ressalta ainda que dentre os municípios que mais aumentaram a arrecadação, destacam-se Porto Alegre e Belo Horizonte, que vieram a elaborar experiências bem sucedidas de Orçamento Participativo, ambos administrados por partidos à esquerda do espectro político.

No mesmo sentido, Avritzer (2008) comenta que o Brasil se tornou no limiar do século XXI um dos países com maior número de práticas participativas, para o que teria colaborado a Constituição de 1988 e a legislação posterior, como o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001, que é um importante instituto para o fortalecimento da participação, na medida em que recomenda a gestão democrática das cidades, inclusive por meio da gestão democrática do orçamento, cabendo ao poder público facilitar, viabilizar, prestar todas as informações e mobilizar a população para que esta participação aconteça. Dessa forma, a legislação teria criado uma infraestrutura da participação, que seria caracterizada pela diversidade das formas e desenhos institucionais de suas práticas; as quais serão objeto da próxima seção.

2.3 Instituições Participativas no Brasil Contemporâneo

Avritzer (2008) analisa as práticas participativas a partir do conceito de *instituições participativas*, definido como: formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.

Como destacado na seção anterior, há na década de 1990 uma multiplicação de instituições participativas, que se caracterizam por sua pluralidade quanto aos diversos campos setoriais ou temáticos, moldes, formatos e desenhos institucionais. O conjunto dessas instituições é formado por conselhos municipais de políticas públicas, Orçamentos Participativos; conferências temáticas, o Conselho das Cidades, além de canais de participação relacionados à elaboração dos planos plurianuais e dos Planos Diretores Municipais (PDM). Há ainda o uso pelo Estado de debates e audiências públicas voltados para discussões específicas e que auxiliam na tomada de decisão pelo gestor público.

Os conselhos municipais são os mais disseminados no país. Em 1999 havia 26,9 mil conselhos nos municípios brasileiros, uma média de 4,9 conselhos por município; vale ressaltar que os conselhos em certas áreas de políticas públicas são determinados por dispositivos legais e o repasse de recursos pelo nível federal de

governo está condicionado a existência destes conselhos (BRASIL, CARNEIRO; 2009). Os conselhos não previstos em lei têm menor amplitude, contudo a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e da criação do Ministério das Cidades em 2003 observa-se uma tendência à ampliação ao longo dos anos mais recentes (BRASIL; CARNEIRO, 2009). Em 2012, conselhos municipais como os de saúde, assistência social, e de direitos da criança e adolescente estavam presentes em quase todas as cidades brasileiras, percebe-se também o surgimento e expansão de novos conselhos como os de direitos da pessoa idosa, cultura, meio ambiente, segurança alimentar, direitos da mulher e direitos da pessoa com deficiência (MENDONÇA; FRANCESCHINELLI, 2015).

Segundo Avritzer (2008), os conselhos municipais de políticas surgiram:

(...) como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar durante a última década os assim chamados "Planos Diretores Municipais". (p.1)

Os Planos Diretores Municipais (PDM) são obrigatórios para as cidades com mais de 20 mil habitantes, fazem parte de regiões metropolitanas, são de interesse turísticos ou têm grandes obras que colocam o meio ambiente em risco ou que alteram significativamente o espaço. Dessas cidades, mais de 90% já elaboraram seus planos. Ao se incluir na análise as cidades que não são obrigadas a ter o PDM percebe-se que entre 2001 e 2008 o número de cidades com PMD passou de 15,1% para 33,8% do total (BRASIL; CARNEIRO, 2009). Além dos conselhos de políticas e dos Planos Diretores Municipais, outra instituição participativa de destaque no Brasil contemporâneo é o Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo, implantado pela primeira vez em 1989, expandiu-se a partir de Porto Alegre para aproximadamente 350 municípios brasileiros até o ano de 2014. Em 2010, estima-se que havia entre 795 a 1469 experiências em outras regiões da América, África e Europa (AVRITZER, 2006; BRASIL, CARNEIRO, 2009; LÜCHMANN, 2014; MÁXIMO, 2014). Apesar de ter uma presença reduzida em relação aos conselhos, o Orçamento Participativo tem sido especialmente destacado como uma experiência democrática inovadora, pois articula formas de participação e deliberação, ao lado de mecanismos de representação, ampliando o controle público, bem como a democratização nas relações entre Estado e sociedade (SANTOS, 2003).

Cabannes e Baierle (2004), ao realizarem uma leitura histórica da emergência

e disseminação do Orçamento Participativo, identificam quatro grandes fases. São elas: *experimentações* (1989-1997), quando ocorrem as primeiras experiências no Brasil; *massificação brasileira* (1997-2000), momento em que ocorre a expansão para mais de 130 municípios brasileiros, com grandes variações; *expansão fora do Brasil e diversificação* (2000 em diante), quando numerosas cidades latino-americanas e europeias passam a desenvolver experiências de OP, promovendo adaptações e por fim *atualidade* marcada pela construção de redes nacionais e internacionais de OP.

Abreu (2014) também distingue quatro momentos da evolução do Orçamento Participativo, a saber: *experimentalismo*, que contém as experiências precursoras desde a década de 1960 e a constituição de 1988; *consolidação* momento que abarca os anos de 1989 a 1992, quando o Partido dos Trabalhadores implanta o Orçamento Participativo em 36 prefeituras; a *proliferação*, que ocorre entre 1993 e 2000 e envolve prefeituras de outros partidos, por fim, o autor distingue a fase que teria início a partir de 2001, na qual o OP passaria por um momento de reflexão e integração com as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's), a essa etapa pode-se nomear *digitalização*. A década que distancia a periodização proposta por Cabannes e Baieler e a feita por Abreu propiciou a este trazer à discussão a contribuição feita pelas TIC's às instituições participativas.

Em que pese a proliferação do Orçamento Participativo ao redor do mundo, há que se considerar as diferentes formas com que tais práticas são adotadas. Wampler caracteriza os gestores que adotam boas práticas de políticas públicas como: empreendedores, defensores e formais, nas palavras do autor:

Empreendedores políticos despendem considerável tempo, energia e recursos para introduzir políticas; também trabalham para assegurar que estas produzam resultados positivos, pois suas carreiras políticas estão estreitamente vinculadas à sorte das novas políticas adotadas. Defensores de políticas públicas, por sua vez, garantem apenas níveis limitados de apoio à nova política, uma vez que agentes governamentais têm comparativamente menos ganhos políticos potenciais; eles não mobilizam apoio suficiente para que se produzam os resultados significativos normalmente associados aos casos iniciais de boa prática. Finalmente, adotantes formais de tais políticas dedicam apenas níveis mínimos do tempo, da energia e dos recursos que seriam necessários para fazer com que a política inovadora fosse bem-sucedida; esse conjunto abrange funcionários que se juntam à corrente ou que são levados a implementar a referida política por indução de seu partido político (WAMPLER, 2008, p. 66-67).

Ainda segundo Wampler, é provável que os adotantes formais, ao restringirem os recursos, dificultem a condução do programa para fins efetivos.

Como se observa acima há uma grande diversidade de experiências de

Orçamento Participativo e, apesar de todas terem Porto Alegre como referência, todas promoveram modificações no desenho institucional, o que dificulta uma definição que abarque essa multiplicidade de arranjos. Contudo, encontra-se na literatura sobre o tema o esforço de diversos autores no sentido de identificar traços comuns entre as experiências.

Santos (2005) percebe o OP como estrutura e processo de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos municipais, baseada em três princípios: participação aberta dos cidadãos; articulação entre democracia representativa e direta, que confere aos participantes um papel essencial na definição das regras do processo; definição das prioridades de investimento público processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros relacionados às necessidades sentidas pelas pessoas. Avritzer (2005) considera que o OP aparece como fruto da conexão entre os seguintes elementos: incremento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; aumento do acesso a recursos públicos e direitos; aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo. Percebe-se que esses esforços de conceituação focam em aspectos predominantemente práticos, ambos os autores destacam em suas definições a participação ampliada e a atuação dos cidadãos na definição do desenho institucional.

Há outras propostas de conceituação que privilegiam os efeitos do Orçamento Participativo. Para Wampler (2003). O OP é um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como uma instituição inovadora de elaboração de políticas públicas. Avritzer (2003) define o OP como:

(...) uma política participativa em nível local que responde as demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira na qual a participação é direta e uma segunda na qual se constitui um conselho de delegados (p. 576).

Tanto Wampler, quanto Avritzer fazem referência ao potencial distributivo do OP, invertendo as prioridades orçamentárias dos governos e destinando mais recursos a áreas menos favorecidas. Ambos destacam ainda, o OP como fórum de emergência de novas políticas públicas e como um avanço democrático. Pode-se acrescentar, como outra característica central do OP, a cessão de soberania pelos detentores do poder representativo, convidando a sociedade para governar em

conjunto.

Os conselhos municipais de políticas, os Planos Diretores e o Orçamento Participativo são destacados por Avritzer (2008) como as principais formas de participação do Brasil democrático. Ao analisá-las o autor considera que elas se constituem como uma diversidade de instituições participativas, expressa nos desenhos institucionais diferenciados. A partir daí, Avritzer (2008) propõe uma categorização com base nos desenhos, cujo critério é a forma pela qual os cidadãos participam da tomada de decisão política.

O Orçamento Participativo é considerado como *desenho participativo de baixo para cima*, pois a participação é aberta a todos os cidadãos e as formas de participação são constituídas a partir dos cidadãos, que definem em conjunto algumas regras do processo. Os conselhos de políticas são tidos como *processos de partilha do poder*, pois atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente, tais instituições são em sua maioria determinadas por leis e o número de atores sociais que participam é limitado. Há ainda o *processo de ratificação*, no qual os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a ratificá-lo em público, Avritzer considera que os Planos Diretores Municipais se enquadram nesse grupo; contudo o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) estabelece que na elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação haverá a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Sendo assim, os Planos Diretores Municipais não cabem na categoria elaborada por Avritzer, uma vez que a sociedade participa de várias etapas do processo e não apenas o ratifica. Salienta-se ainda que apesar de o autor considerar o Orçamento Participativo como desenho participativo de baixo para cima, em alguns casos esta instituição pode comportar-se como processo de ratificação, tal parece ser o caso do OP Digital em Belo Horizonte a ser discutido adiante.

Avritzer considera que cada uma destas instituições possui arranjos institucionais mais adequados a um contexto específico. Contexto aqui é entendido como a organização da sociedade civil e o engajamento dos atores políticos; tais fatores interagiriam de forma diversa com o desenho institucional, que deveria ser interativo a fim de manter-se efetivo (2008). De acordo com esta análise, as instituições variam sua capacidade de democratizar o governo e as suas relações com a sociedade, sendo o Orçamento Participativo a com maior capacidade

democratizante, contudo, seria também a mais dependente de um contexto favorável. Por outro lado, os Planos Diretores Municipais teriam menor capacidade democratizante, mas dependeria menos do contexto.

Sendo assim, Avritzer conclui que o desenho institucional não deve ser estático, mas dinâmico adequando-se ao contexto. Esta posição é diversa de defendida por Fung e Wright (2003) que consideram o desenho institucional capaz de predeterminar a atitude dos atores envolvidos; a participação ampla e profunda ocorre quando se estabelecem canais de participação em áreas de interesses das pessoas e quando esses canais oferecem diferentes estímulos à participação, estes aspectos garantiriam a participação e o êxito dos processos participativos independentemente do contexto, desde que o desenho seja bem elaborado. A diferença entre estes autores não está no peso atribuído ao desenho institucional, mas a forma com que este se relaciona com o contexto da experiência.

Uma problemática que se impõe aos desenhos institucionais OP na atualidade é a dificuldade de se relacionar as propostas do OP com o planejamento global das cidades. A esse respeito Cabannes pondera que:

(...) as demandas priorizadas através dos processos de Orçamento Participativo são, com frequência, para melhorias no bairro ou no distrito. Raras vezes as demandas se referem à cidade em seu conjunto. Portanto, a relação dos orçamentos participativos com o planejamento físico e com as exigências da cidade como um todo é outro grande desafio e outro ponto de debate necessário (2007, p. 2).

Conforme exposto acima, percebe-se a relevância do desenho institucional para o sucesso de uma instituição participativa, bem como para sua compreensão. Haja vista que é o desenho institucional que determina as configurações políticas do Estado e quais as regras orientarão as ações dos indivíduos (MARQUES, 2008). Em decorrência disto, o estudo dos arranjos institucionais tem ocupado local de destaque nos estudos sobre participação, sobretudo no que tange ao Orçamento Participativo, como Avritzer (2003), Fung e Wright (2003), Wampler (2003), Valverde (2011), Abreu (2014), Oliveira (2014), Lüchmann (2014).

Este trabalho propôs-se a estudar a implantação e as modificações do desenho institucional do Orçamento Participativo Digital, considerando-o como aspecto fundamental para a efetividade desta instituição. Tal proposta visa observar em que medida os procedimentos de operacionalização, os meios de participação e a proposta de relação entre atores e espaços, constituem-se como elementos

importantes para explicar a crise que esta instituição vem enfrentando a partir de 2011. Acredita-se, como exposto anteriormente, que esta crise decorra de um arranjo institucional que reduziu os espaços deliberativos e o empoderamento da participação popular, transformando o OP Digital em uma instituição participativa de ratificação, conforme categorizado por Avritzer (2008).

3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A presente pesquisa pode ser classificada, quanto aos seus objetivos, como pesquisa explicativa (GIL, 2012). Objetiva descrever ordenadamente as percepções e identificar fatores que determinam o comportamento dos fenômenos estudados. Desse modo, busca-se descrever e formular explicações sobre o comportamento participativo dos cidadãos, tomando como hipótese explicativa a mudança no desenho institucional do OP DIGITAL e a tendência do executivo municipal em restringir o espaço à participação popular.

A metodologia de trabalho utilizada é de um estudo de caráter qualitativo com pesquisa bibliográfica e documental. Foi realizada: a consulta a documentos produzidos pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, disponíveis em sites, revistas e livros; lançou-se mão ainda da análise de outros trabalhos que abordam esta instituição participativa, como: Sampaio et. al. (2010), Valverde (2011) Ferreira (2012) e Abreu e Pinho (2014). A partir desta pesquisa, foi possível caracterizar o desenho institucional adotado, suas modificações, bem como elaborar críticas quanto ao seu caráter participativo. Por fim, foi feita a análise das arenas digitais surgidas no entorno do OP Digital a partir de 2006, com foco na arena Opinião do Cidadão, na edição 2013 do Orçamento Participativo Digital.

Para a análise dos comentários feitos na arena Opinião do Cidadão foi utilizado o Programa Atlas 7.0, com vistas a realizar a análise de conteúdo; que se caracteriza como um estudo de caráter qualitativo que se vale da comunicação como ponto de partida, na qual realizou-se a seleção de unidades de análise que permitam obter as inferências e sua frequência sobre a questão estudada (BARDIN, 1977). Segundo Mozzato e Grzybovsi (2011), a utilização da análise de conteúdo cresce no Brasil, principalmente nas pesquisas predominantemente qualitativas, o que pode ser atribuído à sua visibilidade e credibilidade no ambiente científico. Todavia, Silva et. al. (2013) concluem após a:

(...) realização da revisão bibliométrica sobre a utilização da análise de conteúdo, nos eventos da ANPAD, pode-se constatar que (...) grande parte dos pesquisadores que decidem por empregá-la, não explicita a forma de condução de tal análise. Observou-se, (...) após analisar 31 artigos (...) que apenas dois realmente explicitam a aplicação de forma plena (p.13).

Segundo os autores, o fato relatado é preocupante, pois coloca em cheque a credibilidade dos estudos, assim como a legitimidade da técnica de análise de conteúdo. Diante do exposto e considerando ainda as dificuldades existentes para o uso do software Atlas.ti elencadas por Silva e Vosgerau (2007), como: a língua - o software é em inglês e não existe tradução do manual para português – e a necessidade de o pesquisador possuir certo domínio de habilidades tecnológicas. Optou-se no presente trabalho por detalhar, neste momento, o processo de tratamento dos dados, sobretudo no que tange as etapas seguidas dentro do ambiente de trabalho do Atlas.ti. Acredita-se que esta opção possa colaborar para a credibilidade deste estudo, bem como para o auxílio de outros pesquisadores que venham enfrentar as mesmas dificuldades.

O tratamento dos dados, conforme Bardin (1977) inclui três etapas, a saber: (1) a pré-análise; (2) a exploração do material e (3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Na pré-análise, ocorre a organização da pesquisa, envolve a escolha dos documentos a serem analisados, a formulação de objetivos e hipóteses e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final. Bardin salienta que estes fatores apesar de ligados não se sucedem na ordem apresentada, tampouco esta etapa deve ser tida como encerrada ao iniciar a pesquisa, haja vista que novas formulações podem surgir a partir da análise dos documentos. Na presente pesquisa; os objetivos e hipóteses originaram-se da *leitura flutuante* dos documentos produzidos pela Prefeitura de Belo Horizonte e da bibliografia sobre a temática, a partir daí optou-se por aprofundar a análise dos comentários da arena Opinião do Cidadão dada a riqueza desta arena, conforme apontado pela literatura. Ainda a partir da hipótese, foram definidos os índices a serem investigados nos documentos. Por fim, foi feita a preparação do material, com a cópia de todos os comentários em um único documento em formato *Microsoft Word* e exclusão de elementos textuais que poderiam prejudicar a análise.

A exploração do material consiste na descrição analítica do documento, e envolve a codificação, na categorização, que podem ser entendidos como sistemas de códigos, e na identificação das unidades de registro e contexto (BARDIN, 1977). Essa etapa é primeira que ocorre no ambiente do Atlas.ti. Inicia-se com a importação do arquivo com os comentários, que passou a ser denominada no software como

documento primário (primary docs), com este documento inicia-se a constituição da Unidade Hermenêutica (Hemerneutic Unit), que abrigará todos os itens criados no decorrer da pesquisa e que serão elencados a seguir.

A exploração do material, propriamente dita, se inicia com a criação dos elementos necessários para a análise de dados, denominados de códigos – codes, citações – quotation, memórias– memos. Os códigos foram definidos a partir da leitura dos comentários, daí, todas as citações que se identificavam com os códigos foram selecionadas. Há a possibilidade de agrupá-los os em categorias superiores, denominadas de famílias – families. Os códigos foram criados tendo-se em vista os objetivos da pesquisa, quando necessário, foram criadas memórias relacionadas às citações, as memórias são anotações e inferências preliminares que auxiliam na construção das conclusões. No presente trabalho, as memórias foram em sua maioria usadas para identificar a ocorrência de códigos já estudados em outras pesquisas, que apontam, sobretudo para o uso da Opinião do Cidadão como espaço de deliberação, mobilização, argumentação, dentre outras características próprias dos processos deliberativos e participativos.

Finda a codificação, inicia-se a terceira fase, de tratamento dos resultados, no qual o documento se torna significativo, ou seja, permite a extração, a partir dos dados brutos, de informações úteis aos objetivos da pesquisa (BARDIN, 1977). Na perspectiva do presente trabalho, é neste momento que o Atlas.ti se mostra de fato relevante e justifica a sua utilização em diversos outros estudos. O software permite a quantificação de todas as citações relacionadas aos códigos, bem como a elaboração de gráficos, tabelas que auxiliam o pesquisador na interpretação e construção de inferências. Neste trabalho foram feitas análises de coocorrências dos códigos por meio da função Análise – Analysis e a construção de redes que relacionam os códigos por meio da função Rede – Networks.

Como dito acima, todos os itens criados no ambiente do software são abrigados na Unidade Hermenêutica e podem ser exportados para outros softwares, o que permite sua inclusão no produto final da pesquisa. Por fim, reafirma-se, assim como fizeram os demais estudos qualitativos que lançam mão de softwares deste tipo, é que sua utilização apenas facilita a análise e a interpretação; contudo cabe ao pesquisador uma atuação crítica para aperfeiçoar a etapa de exploração do material, por meio de uma revisão constante na medida em que constrói suas conclusões.

4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: de Porto Alegre à Belo Horizonte

Neste capítulo a trajetória histórica do Orçamento Participativo será abordado como foco com em duas de suas principais experiências: Porto Alegre e Belo Horizonte. Porto Alegre é destacada por ser referência em todos os estudos sobre OP, por seu pioneirismo e por ter servido de exemplo a outras cidades, já Belo Horizonte recebe destaque pela longevidade de sua experiência, bem como por promover diversos incrementos no desenho institucional.

4.1 Orçamento Participativo de Porto Alegre

A cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, sediou a implantação do Orçamento Participativo no ano de 1989, durante a administração do prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT). Todavia, é possível identificar suas origens no processo de transição democrática.

Para Franche (2000), o Planejamento Participativo, que o autor identifica como predecessor do Orçamento Participativo, surge ao fim da Ditadura Militar como uma bandeira da oposição, dos partidos políticos e militantes democráticos contra o regime, que durante duas décadas suprimiu qualquer iniciativa de participação por meio da repressão e restrição à liberdade e da centralização política, que reduziu os municípios a simples executores das decisões do governo central. Houve experiências com Planejamento Participativo em diversos municípios nas décadas de 1970 e 1980, como Piracicaba, Diadema, Lages, Pelotas, Boa Esperança e Vila Velha (RENNÓ, SOUZA; 2012).

O principal impulsionador desta iniciativa teria sido o Movimento Democrático Brasileiro, atual Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), contudo essa temática perdeu espaço dentro do PMDB no início da década de 1980; momento no qual o PT é criado e assume a bandeira da luta pela participação popular, sobretudo nas eleições municipais (FRANCHE, 2000).

Wampler (2008) considera que a transição democrática vivenciada na década de 1980 no Brasil foi marcada pela descentralização de recursos e autoridade em favor dos entes federados, o que representou uma janela de oportunidade para a vitória de novas forças políticas nas eleições deste período, como ocorreu em Porto Alegre. A

análise de Wampler colabora na compreensão do surgimento do Orçamento Participativo ter se dado em Porto Alegre.

Ainda nesse sentido, a literatura atribui a gênese do Orçamento Participativo a duas singularidades dessa cidade, a saber: a forte organização da sociedade civil desde meados do século XX, Navarro (2003), considerando esta como uma característica do sul do Brasil, forjada historicamente pela necessidade de união da população ante as invasões estrangeiras, sobretudo no século XIX, e pela associação para o cultivo das terras. Segundo o autor, 70% dos participantes do OP na cidade de Porto Alegre são ligados a associações comunitárias. Outra singularidade, destacada por Avritzer (2006), é: uma tradição política diferenciada em relação a outras regiões do Brasil. Segundo o autor, na década de 1980 enquanto em todas as outras grandes cidades do sul e sudeste do Brasil o embate se dava entre partidos de direita e de esquerda, em Porto Alegre a disputa se deu no interior da própria esquerda, entre o PT e o PDT, Partido Democrático Trabalhista.

As primeiras eleições democráticas, em 1986, foram vencidas pelo PDT, que propôs uma forma de participação no orçamento chamada de "fiscal de bairro", proposta semelhante já havia sido definida pela UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) em seu congresso em 1986. Nas eleições seguintes, o PT propõe uma terceira forma de participação e, vitorioso nas urnas, convida membros da sociedade civil organizada para consolidar o que viria a ser o Orçamento Participativo (AVRITZER, 2006).

As assembleias deliberativas utilizadas pelas associações comunitárias serviram de base para a elaboração do desenho institucional do Orçamento Participativo (Avritzer, 2005). Tal desenho pode ser descrito de forma geral como sendo um processo de decisão da própria população sobre as prioridades de obras da Prefeitura, organizando-se em duas ou mais rodadas de assembleias regionais, intercaladas por assembleias em âmbito local. Em seguida, há a instalação do conselho do orçamento participativo, órgão de conselheiros representantes das prioridades orçamentárias decididas nas assembleias regionais e locais que acompanhará e fiscalizará a incorporação das prioridades do OP no orçamento da prefeitura.

Na análise do contexto com o qual o desenho se relaciona Avritzer (2003) e Navarro (2003) consideram que a organização da sociedade civil e a vontade política dos governos petistas colaboraram para o sucesso da iniciativa. A partir da experiência

de Porto Alegre, há expansão do OP para cerca de duas mil experiências em todo o mundo. Todas estas experiências têm Porto Alegre como referência, contudo com a derrota do PT nas eleições municipais de 2004 algumas mudanças foram efetuadas na estrutura do OP, que segundo Avritzer (2009) representam a derrota do Orçamento Participativo na cidade e uma perda de referencial para esta prática no Brasil. De acordo com Avritzer (2009), a partir de 2006 o OP de Porto Alegre tornou-se apenas um processo de participação solidária.

Rennó e Souza em *A metamorfose do Orçamento Participativo* (2012) se propuseram a analisar os impactos das transformações promovidas pela gestão do prefeito José Fogaça, do Partido Popular Socialista (PPS) e, posteriormente do PMDB, no Orçamento Participativo de Porto Alegre, entre os anos de 2005 e 2008. O trabalho desses autores enfocam possíveis mudanças em cinco dimensões: participação popular, atendimento de demandas, empoderamento, transparência e *accountability*. A partir da hipótese de que governos não-petistas tendem a ter menos sucesso na condução do OP, os autores questionam a sensibilidade desta instituição às mudanças políticas, o que condiz com a análise de Avritzer (2008) a respeito da dependência do OP com relação a um contexto favorável. Os autores concluem que, ainda que não tenham ocorrido mudanças significativas no funcionamento do OP, queda da participação popular, as mudanças nas prioridades de investimentos e a diminuição no número de obras acabadas em anos recentes levaram a uma perda de empoderamento da população. Segundo os autores dessa forma *fica claro que o programa peca por uma baixa institucionalização, que tornaria seu funcionamento mais uniforme nas diferentes administrações* (RENNÓ, SOUZA, 2012, p.248).

Na seção seguinte, será abordado o Orçamento Participativo de Belo Horizonte, que parece vivenciar situação semelhante ao do OP de Porto alegre.

4.2 Orçamento Participativo de Belo Horizonte

Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, tem população de cerca de 2,5 milhões de habitantes e é 100% urbana (IBGE, 2015). A cidade desenvolve desde 1993, o Orçamento Participativo; contudo, antes de se passar à abordagem do OP, propriamente dito, faz-se necessário retomar aspectos do contexto político-eleitoral da capital mineira nos últimos trinta anos, que é caracterizado por uma longa aliança entre o Partidos dos Trabalhadores e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pela

tentativa do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em reassumir governo municipal.

4.2.1 Contexto político-eleitoral de Belo Horizonte (1992-2016)

Nas eleições municipais de 1988, o candidato Pimenta da Veiga (PSDB) é eleito prefeito de Belo Horizonte, tendo permanecido no cargo por 16 meses até renunciar para candidatar-se ao governo do estado de Minas Gerais; portanto, em 1989, assume a prefeitura o vice-prefeito Eduardo Azeredo (PSDB). Nas eleições de 1992, o então prefeito Eduardo Azeredo (PSDB) apoia a candidatura de seu correligionário Aécio Neves que é derrotado por Patrus Ananias (PT) tendo como vice-prefeito o Sr. Célio de Castro (PSB), este é o marco inicial da conturbada aliança entre PT e PSB na cidade de Belo Horizonte.

No primeiro turno das eleições de 1996, PT e PSB lançam candidaturas próprias, contudo, com a derrota do petista Virgílio Guimarães a aliança é retomada no segundo turno em torno da candidatura do Sr. Célio de Castro, que finda vitoriosa frente ao candidato Amílcar Martins (PSDB). Nas eleições de 2000, o candidato Célio é reeleito, em chapa que contou com Fernando Pimentel (PT) como vice, novamente o principal adversário foi o candidato do PSDB, que lançou João Leite. Em 2003, Fernando Pimentel assume a prefeitura em decorrência do afastamento, por motivos de saúde, do prefeito Célio de Castro. Em 2004, novamente estes partidos lançam candidaturas próprias, Fernando Pimentel se lança à reeleição tendo como principal oponente o candidato João Leite, agora integrante do PSB, com o apoio do então governador do estado Aécio Neves (PSDB), (FERRARI, 2004). Pimentel foi reeleito, em primeiro turno, com cerca de 70% dos votos válidos. Todavia, após as eleições o PSB continua a participar da gestão municipal (SOUZA, 2012), (LACERDA, 2014), (BRASIL, 2016).

Nas eleições de 2008, há um fato novo. O prefeito Fernando Pimentel (PT) e o governador do estado Aécio Neves (PSDB) apoiam a candidatura de Márcio Lacerda (PSB) para a prefeitura de Belo Horizonte. Silva, (2010), salienta que embora o apoio de Aécio Neves tenha sido informal, uma vez que a aliança não foi autorizada pelos diretórios nacionais, o governador participou ativamente da campanha. Lacerda vence as eleições, tendo como vice-prefeito Roberto Carvalho do PT.

Nas eleições seguintes, 2012, ocorre nova e até o momento permanente

ruptura da aliança PT-PSB. O PSB decide romper a aliança com o PT e formalizar aliança com o PSDB, o que segundo Roberto Carvalho (MOTTA, 2012) seria decorrente de uma pressão feita pelo, agora senador, Aécio Neves⁴. Márcio Lacerda então se candidata à reeleição e enfrenta como principal opositor Patrus Ananias (PT). Lacerda é reeleito, tendo como vice-prefeito Délio Malheiros do Partido Verde (PV), e permanece como prefeito de Belo Horizonte, tendo a oposição do PT (SILVA, 2010), (BRASIL, 2016).

A análise das inúmeras articulações acima elencadas permite concluir que, apesar das rupturas momentâneas, a aliança PT-PSB governou a capital mineira durante 20 dos últimos 24 anos e que durante todo este período houve uma incessante tentativa do PSDB em ganhar espaço na prefeitura, após a derrota nas eleições de 1992, o que vem a ocorrer somente em 2012. Dessa forma, Belo Horizonte tem sido governada desde 1993 por administrações que se autodenominam como de cunho democrático-popular e que têm ampliado os canais de participação (PIMENTEL, 2007; LACERDA, 2009).

4.2.2 Desenvolvimento do OP Belo Horizonte

A literatura sobre o Orçamento Participativo atribui sua implantação em Belo Horizonte à gestão de Patrus Ananias (BELO HORIZONTE, 2008), (WAMPLER, 2008), (SAMPAIO, 2010), (VALVERDE, 2011), (CUNHA, et. al. 2013), (OLIVEIRA, 2014). Contudo, no contexto das eleições municipais de 2012, que foi protagonizada por Márcio Lacerda e Patrus Ananias, e nas eleições estaduais de 2014 que opôs Pimenta da Veiga e Fernando Pimentel, o crédito pela criação do Orçamento Participativo foi objeto de disputas. O ex-prefeito Pimenta da Veiga alega que o OP teve origem em seu governo, que criara o PROPAR, Programa Participativo de Obras Prioritárias (LACERDA, 2014). Contudo, Sampaio (2010) considera que as assembleias realizadas no âmbito do PROPAR não possuíam caráter deliberativo. No mesmo sentido, Faria (1996), considera que o OP distinguia-se do PROPAR ao abrir

⁴ De acordo com Silva (2010) e Souza (2012) esta articulação de Aécio Neves seria parte de sua estratégia a construção de sua candidatura à Presidência da República em 2014.

caminhos para a participação direta da população na definição das prioridades de investimento das suas regiões. Nesse trabalho, aceita-se a perspectiva predominante na literatura que reconhece Patrus Ananias como responsável pela implantação do OP em Belo Horizonte no ano de 1993.

Desde 1993, o Orçamento Participativo tem sido desenvolvido de forma ininterrupta, passando por seis governos distintos. Patrus Ananias ao explicar os motivos que levaram a implantação dessa prática em Belo Horizonte considera que um governo democrático-popular não pode abrir mão de canais de comunicação com a sociedade e que a forma tradicional de elaboração de orçamentos públicos, baseada apenas em critérios técnicos, é inacessível a esse tipo de governo (2005).

O desenho institucional do Orçamento Participativo foi elaborado sob a coordenação da secretaria municipal de planejamento que organizou um fórum composto por representantes dos órgãos e secretarias municipais. Nesse fórum, definiu-se o caráter deliberativo do OP, a organização da cidade em 37 sub-regiões, bem como por definição o percentual da receita ordinária do tesouro que seria destinado ao programa (PIRES, 2001). O OP foi organizado em seis etapas, a saber: três rodadas de assembleias nas sub-regionais, a Caravana das Prioridades, os Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias e o Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias (PIRES, 2001).

As assembleias sub-regionais são fóruns nos quais todos os interessados podem participar, nelas ocorrem a apresentação pela prefeitura das diretrizes para a condução do processo, o levantamento das demandas da sub-região, bem como a seleção de quais destas demandas serão tidas como prioritárias para receberem investimentos. Estas demandas são encaminhadas a órgãos da prefeitura municipal para que possam elaborar a estimativa de custo de cada projeto. Nessas assembleias também são eleitos os representantes que irão participar dos fóruns regionais.

Na Caravana das Prioridades os representantes das sub-regiões visitam cada uma das prioridades das regionais, para que possam embasar sua decisão nos fóruns regionais, nas quais ocorre uma nova seleção das prioridades e é elaborado o Plano de Obras Regional, ocorre ainda a eleição dos membros das Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo, os COMFORÇA's. Esses últimos são os responsáveis por acompanhar e fiscalizar tanto a incorporação do OP ao orçamento municipal (que ocorre no "Encontro Municipal de

Prioridades Orçamentárias”) e sua aprovação pela câmara municipal, quanto à execução das obras e a prestação de contas.

Pires (2001) destaca em seu trabalho uma série de adequações que foram feitas a partir do desenho institucional acima descrito, como a inclusão de uma estimativa custos mais precisa também a previsão dos investimentos que cada demanda acarretaria com relação a aquisição de material permanente e contratação de pessoal; em 1994 foi inserida no OP a realização de uma conferência de abertura, na qual a prefeitura faz a prestação de contas e apresenta as diretrizes gerais do processo. Outra adequação foi a criação do Orçamento Participativo da Habitação (OPH) em 1995, esta modalidade originou-se a partir da percepção de que o OP Regional vinha sendo tomado por demandas habitacionais. A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte passou a coordenar o OPH, destinando recursos específicos para o assentamento de famílias sem-teto (Pires, 2001).

Em 1998, o OP tornou-se bianual, passando a definir as prioridades para os dois anos subsequentes; nesse ano também se buscou explicitar os critérios a serem adotados na seleção das obras, a saber: abrangência e relevância social. Essas modificações foram incorporadas a fim de qualificar o processo, visando a eleição de prioridades factíveis, com custo estimado preciso e relacionadas ao planejamento da cidade como um todo, a médio e longo prazo. Houve, portanto, um rearranjo institucional no sentido da ponderação de Cabannes (2007), visando a articulação do Orçamento Participativo com o planejamento global da cidade

Em 2000, foi introduzido no OP o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), que consiste em:

(...) um índice multidimensional intra-urbano (...) que quantifica a desigualdade espacial no interior do tecido urbano da cidade em termos do acesso e disponibilidade dos bens e serviços, apontando as áreas mais carentes de investimentos públicos e expressando (...) a complexidade de fatores que interferem na qualidade de vida dos diversos espaços de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, n.d.).

Com o IQVU foi alterada a distribuição de recursos entre as regionais, que até então eram distribuídos proporcionalmente à população; a partir dele as Unidades de Planejamento (subdivisões das regionais) mais populosas e mais carentes de serviços e equipamentos públicos recebem mais recursos.

Tais características levaram o então prefeito Fernando Pimentel (2007) a considerar o Orçamento Participativo de Belo Horizonte como um instrumento de planejamento em constante revisão, com seu desenho institucional sendo redefinido a partir da interação entre Estado e sociedade, o que tem colaborado para que o diagnóstico de suas falhas e para o aperfeiçoamento. No mesmo sentido, o Observatório Internacional de Democracia Participativa (2007) considera a busca pelo aprimoramento da metodologia como uma das características do OP de Belo Horizonte.

Dentre as medidas de inovações promovidas no desenho institucional destacam-se: a elaboração de indicadores de efetividade, a criação de modalidades diversificadas como o OP da Habitação em 1996, o OP Digital em 2006 e o OP da Criança e do Adolescente, criado em 2014, com arranjo institucional semelhante ao OP Regional, mas com área de atuação limitada às escolas municipais.

Dessa forma, o Orçamento Participativo tem conseguido fazer com que grande parte da população municipal se beneficie de seus empreendimentos. O índice de proximidade construído pela Prefeitura de Belo Horizonte indica que 80% da população está a pelo menos 500 metros de uma obra do OP (Gomes, 2005). Contudo, um percentual bem reduzido da população participa das assembleias. Somados o total de participantes nos 14 ciclos do OP desde 1993 a 2015/16 chega-se ao número de aproximadamente 420 mil pessoas, uma média por edição de 30 mil pessoas (BELO HORIZONTE, 2016b).

O Orçamento Participativo Digital foi criado com o objetivo principal de ampliar o número de participantes no OP (OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, 2007), contudo, Belo Horizonte não foi a primeira cidade a utilizar as ferramentas de tecnologia e informação e comunicação no âmbito do Orçamento Participativo. Oliveira (2014) aponta experiências neste sentido nas cidades de Ipatinga e Porto Alegre, todavia em Belo Horizonte o processo se dá inteiramente pela internet e apenas na capital mineira o OP DIGITAL sobreviveu ao governo que o implantou, como será visto no próximo capítulo.

5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL

Este capítulo aborda o Orçamento Participativo Digital da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), tendo foco no estudo de seu desenho institucional e na arena deliberativa digital Opinião do Cidadão, visando analisar as alterações promovidas no desenho do OP DIGITAL, a partir da edição de 2011, bem como a interação entre o OP DIGITAL e a arena digital Opinião do Cidadão.

5.1 Desenho Institucional

O Orçamento Participativo Digital tem sido objeto de diversos estudos em áreas de conhecimentos também variadas (SAMPAIO, et. al. 2010), (MARQUES, 2009), (CUNHA, 2013), (NABUCO, et.al. 2009), (FERREIRA, 2012), (OLIVEIRA, 2014), contudo são raros os trabalhos que se propuseram a conceituar esta instituição participativa. Nabuco et.al. (2009) tratam especificamente do caso de Belo Horizonte e consideram que o:

Orçamento Participativo Digital consiste no uso de Tecnologias de Informação e Comunicação para que todo cidadão, eleitor em Belo Horizonte, possa eleger obras estruturantes para a cidade (p.141).

Em trabalho anterior (VALVERDE, 2011), o autor do presente estudo esboçou uma definição a partir da conceituação feita por Avritzer (2003) para o OP regional, que, diante da escassez acima relatada, é retomado neste momento:

(...) política participativa em nível municipal, que convida aos cidadãos-eleitores a elegerem via Internet dentre certo número de propostas indicadas pela prefeitura aquelas que irão compor o orçamento municipal. Consiste na eleição de obras para a cidade, valendo-se dos recursos da tecnologia de informação e comunicação (p.40).

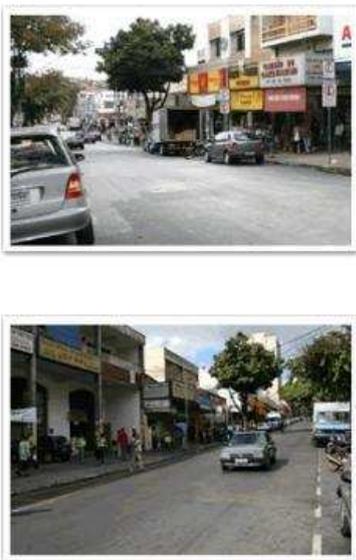
Acrescenta-se a esta conceituação os dois objetivos principais do OP Digital: a ampliação do número de participantes, sobretudo, entre os jovens e os setores da classe média e a definição de recursos para obras estruturantes, visando a superação de uma visão regionalizada e fragmentada da cidade característica das modalidades presenciais do Orçamento Participativo (NABUCO, et.al. 2009).

Em seguida serão abordadas cada uma das edições do OP Digital na cidade de Belo Horizonte.

5.1.1 OP Digital, edição 2006

A primeira edição ocorreu em 2006 com previsão para ser bianual, seu desenho institucional foi elaborado por um grupo formado por representantes da PBH e da sociedade civil, tais como membros dos COMFORÇA's, dos conselhos municipais de políticas, de associações comunitárias, estudantes, líderes religiosos e artistas. A PBH pré-selecionou sete obras para cada uma das nove regionais, perfazendo um total de 63 obras, a seleção final foi discutida com os COMFORÇA's e reduziu as opções a quatro obras por regional. Foi criado um site disponibilizando as obras candidatas e uma gama de informações sobre as obras, tais como: mapas, projeto, população beneficiada, situação do local e o resultado parcial da votação (Figura 1).

BARREIRO



Obra 3

Revitalização do Centro Comercial do Barreiro

LOCALIZAÇÃO

Área limitada pelas avenidas Sinfrônio Brochado, Afonso Vaz de Melo e Olinto Meireles.

JUSTIFICATIVA

O centro comercial do Barreiro tem sido objeto de preocupação social, despertando o interesse de diversas entidades e usuários que vem de mobilizando para contribuir com a sua revitalização, visando resgatar a história do local e principalmente deixar um legado social, cultural e econômico para a região.

DESCRIÇÃO DO EMPREENDIMENTO

O empreendimento consiste em: recuperação das calçadas, arborização, iluminação, melhoria do sistema viário e adequação dos engenhos de publicidade ao Código de Posturas. De acordo com o recurso disponibilizado por obra a ser aprovado, serão priorizados os locais de intervenção.

Figura 1: Obra 3, Regional Barreiro, OP DIGITAL 2006. Fonte: Belo Horizonte, 2006.

Disponibilizaram-se pontos públicos de acesso à internet; com intuito de facilitar a participação, nos quais cada eleitor de Belo Horizonte poderia votar em cada uma das nove regionais. O processo de votação ocorreu entre os dias 01/11/2006 e 12/12/2006 (42 dias). Esta edição teve a participação de aproximadamente 172.938 mil pessoas (FERREIRA, 2012). Findo o processo de votação, as obras vencedoras foram incluídas no Plano Municipal de Prioridades Orçamentárias e posteriormente no

orçamento municipal (Observatório Internacional de Democracia Participativa, 2007), o valor total das obras aprovadas é de aproximadamente R\$ 20 milhões.

Conforme exposto acima, pode-se considerar que o desenho institucional do OP Digital foi constituído, originalmente, como um processo de partilha de poder (AVRTIZER, 2008), haja vista que Estado e sociedade elaboraram em conjunto as regras desta instituição participativa. A partir de 2008, como se pretende expor em seguida, parece haver uma redução do papel da sociedade nas reformulações ocorridas no OP digital.

5.1.2 OP Digital, edição 2008

Para a edição de 2008, as alterações no desenho institucional ficaram a cargo de um corpo técnico composto por representantes de diferentes órgãos e entidades da administração municipal, além de representantes das empresas contratadas para prover a infraestrutura do programa. As obras submetidas ao voto popular foram apenas cinco⁵, selecionadas a partir do Plano de Estruturação Viária de Belo Horizonte (VIURBS), (Figura 2).



Figura 2: Obras, OP DIGITAL 2008. Fonte: Belo Horizonte, 2008

⁵ O eleitor pôde escolher entre as seguintes obras: Obra 1- Av. José Cândido da Silveira/ Av. dos Andradas; Obra 2 - Av. Dom Pedro I com Av. Portugal; Obra 3 - Av. Tereza Cristina com Anel Rodoviário; Obra 4 - Portal Sul/ Belvedere; Obra 5 - Praça São Vicente com Anel Rodoviário.

O VIURBS é um estudo elaborado em 2008 pela PBH, reunindo técnicos da prefeitura e de uma consultoria contratada e prevê a execução de 148 intervenções no trânsito da cidade a médio e longo prazo.

As obras submetidas ao voto eram de diferentes regiões da cidade e tinham custo estimado de R\$ 50 milhões cada -valor nominal cerca de 150% maior que o destinada a edição de 2006 ou 126% maior, se considerada a inflação do período (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016) -. Os eleitores tiveram direito a apenas um voto, e somente a obra mais votada compôs o Plano Municipal de Prioridades Orçamentárias.

Assim como em 2006, as obras foram disponibilizadas para votação através do site, foi aberta também a votação por telefone, a votação ocorreu entre os dias 12/11/2008 a 08/12/2008 (27 dias). Além das informações sobre as obras, o site criou uma área denominada *Debates*, a qual abrigava o *Bate Papo OP Digital* e a *Opinião do Cidadão*. O Bate Papo OP Digital apresentou quatro discussões com os convidados sobre temas afetos ao OP DIGITAL, todos os convidados eram servidores da prefeitura municipal, escolhidos previamente pela PBH.

A Opinião do Cidadão é um espaço no qual os participantes puderam fazer comentários sobre as obras, os comentários eram adicionados e visualizados por obra, em fóruns distintos. A participação era aberta, não sendo necessário fazer nenhuma espécie de cadastro, tampouco era necessário ser eleitor ou cidadão beloizontino para interagir nesse espaço; exigia-se apenas que se selecionasse a obra a ser comentada, a indicação do nome do comentador era facultativa. Valverde (2011) e Ferreira (2012) concordam que este espaço tenha se caracterizado com uma arena deliberativa digital; discordam, contudo com relação ao fomento dado pela PBH para que isto ocorresse, este aspecto será discutido na próxima secção.

A Prefeitura de Belo Horizonte (2010) considera que a inclusão do voto por telefone possibilitou a *participação de milhares de cidadãos, que não tinham acesso à rede de Internet* e que o site *garantiu espaço para participação popular, debate e discussão através de chats, fóruns, opinião do cidadão e um e-mail do fale conosco*. Percebe-se, portanto, que a PBH tem o OP Digital como um caso de sucesso ao ampliar a participação. Esse aspecto foi destacado por Valverde (2011) ao identificar em trabalhos produzidos pela equipe técnica da prefeitura certo entusiasmo com relação do OP Digital. Valverde cita como exemplo o trabalho de Nabuco, Macedo e Correa (2009) que ao compararem as modalidades digital e regional, destacam que, na edição

2008 do OP DIGITAL, o nível de participação cidadã foi três vezes superior à do OP regional, apesar da verba destinada ao OP DIGITAL representar apenas 45% da verba do OP regional. Outro exemplo, consta na revista comemorativa dos 15 anos do OP em Belo Horizonte, na qual o OP DIGITAL é enaltecido como um processo que garante a participação popular ativa na escolha das obras (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2008b).

Findo o processo de votação, a Obra 5 - Praça São Vicente com Anel Rodoviário é eleita. Essa edição teve a participação de 124.320 pessoas, sendo que cerca de 10% o fizeram pelo telefone, os demais pela internet (FERREIRA, 2012). Há de se salientar que, passados oito anos, esta obra ainda não foi realizada, desse modo, esse assunto será retomado adiante (BELO HORIZONTE, 2016c).

5.1.3 OP Digital, edição 2011

Na edição de 2011, o site do OP DIGITAL manteve as funcionalidades constantes na edição 2008, novamente houve o *Bate Papo* com secretários e técnicos da prefeitura (Figura 3). Houve a incorporação no site de áreas de interação com rede sociais digitais, como o Facebook, Orkut e Twitter. A arena digital Opinião do Cidadão passou a exigir a identificação do comentarista com nome e email.

Figura 3 Debates, OP DIGITAL 2011. Fonte: Belo

Contudo, o OP Digital passou novamente por uma série de adequações em seu arranjo institucional. Ferreira (2012) aponta que as mudanças no desenho institucional foram propostas pelo Comitê Governamental de Gestão Participativa com objetivo de ampliar a participação no OP Digital, tal comitê foi instituído no primeiro ano do governo do prefeito Márcio Lacerda, por meio do decreto nº 13.174, de 17 de Setembro de 2009 e é composto, exclusivamente, por representantes de órgãos e entidades da prefeitura (BELO HORIZONTE, 2009).

Dentre as principais mudanças destacam-se: (1) a realização do OP Digital em anos ímpares, a fim de evitar sua ocorrência em anos eleitorais (OLIVEIRA, 2014), (2) o processo de eleição das obras voltou a ser como o de 2006, com os eleitores tendo cinco opções de obras por regional, foram disponibilizados aproximadamente R\$ 5,5 milhões para cada uma das nove regionais (FERREIRA, 2012). Manteve-se, portanto, investimento semelhante ao de 2008, que fora de R\$ 50 milhões - ou uma redução de 15,01% se considerada a inflação do período (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016). Outras mudanças no desenho são decorrentes de uma busca por maior segurança no processo por exigências do Ministério Público Estadual, como o fim da possibilidade de voto pelo telefone, a exigência de se inserir parte do CPF e email para a confirmação do voto e a exigência de cadastro prévio dos computadores como pontos de votação para receber mais de cinquenta votos (OLIVEIRA, 2014). Oliveira (2014) acredita que estas alterações possam ter dificultado o processo de votação.

O processo de votação ocorreu entre os dias 21/11 a 11/12/2011 (21 dias), cada cidadão-eleitor tinha direito a um voto em cada uma das nove regionais e, em consonância com as considerações de Oliveira (2014), registrou-se uma significativa queda no número de participantes, foram 25.488 pessoas. Esta queda veio a se acentuar na edição de 2013. Segundo a Prefeitura de Belo Horizonte, as obras vencedoras desta edição do OP Digital ainda não foram realizadas (BELO HORIZONTE, 2016c).

5.1.4 OP Digital, edição 2013

Na edição de 2013, os procedimentos de segurança adotados em 2011 foram mantidos e o site manteve grande parte das funcionalidades existentes nas edições anteriores, o *Bate Papo* contou novamente apenas com técnicos da PBH.

Interessante alteração do ponto de vista deste trabalho foi feita no espaço Opinião do Cidadão, que nesta edição passou a receber respostas da PBH às dúvidas dos cidadãos. No site ainda foi disponibilizado um aplicativo para telefones celulares, por meio do qual era possível participar do OP Digital e os endereços dos cerca de 250 pontos públicos de votação.

As obras candidatas eram de abrangência municipal, com intervenções em todas as regionais, são elas: ampliação do sistema de videomonitoramento; construção de espaço multiuso para eventos e urbanização e revitalização de espaços públicos. O processo de seleção destas obras será discutido mais adiante, ainda nesta seção.

Cada obra era justificada e descrita em termos gerais. Como exemplo, tem-se que para a construção do espaço multiuso não foram informados o local, a capacidade do mesmo e nem um esboço arquitetônico do mesmo. Para as outras obras, foi apresentado um mapa no qual constava o local das intervenções, sendo 18 locais para a urbanização e revitalização de espaços públicos e 50 vilas e bairros para a ampliação do sistema de videomonitoramento. O valor destinado a obra vencedora foi estabelecido em R\$ 50 milhões, o que representa a manutenção do valor nominal destinado a edição de 2008 - ou uma redução de 23% se considerada a inflação do período (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016).

A votação ocorreu entre os dias 02/12/2013 e 20/12/2013 (19 dias de votação), cada cidadão-eleitor tinha direito a apenas um voto. Finda a eleição, restou vencedora a obra de urbanização e revitalização de espaços públicos (Figura 4).



Figura 4: Resultado Final OP Digital 2013. Fonte: Belo Horizonte, 2013.

Ao todo foram apenas 8.900 votantes. Conforme se observa na Figura 4. O que evidencia o quadro de crise que esta instituição participativa enfrenta a partir de 2011. Na Tabela 1, a seguir, há uma comparação entre as edições do OP Digital.

Tabela 1: Comparativo entre as edições do OP Digital

Edição	OP Digital 2006	OP Digital 2008	OP Digital 2011	OP Digital 2013
Prefeito (Partido)	Fernando Pimentel (PT)	Fernando Pimentel (PT)	Márcio Lacerda (PSB)	Márcio Lacerda (PSB)
Valor destinado às obras	R\$ 20 milhões	R\$ 50 milhões	R\$ 50 milhões	R\$ 50 milhões
Período de votação	42 dias	27 dias	21 dias	19 dias
Número de votantes	172.938	124.320	25.488	8.900

Fonte: Elaboração própria.

A análise do desenho institucional e do desenvolvimento do processo nas quatro edições do OP Digital aponta para uma redução dos espaços à participação popular e para a desvalorização desta instituição pela PBH. A partir de 2008, a prefeitura tem selecionado as obras candidatas e promovido alterações no OP Digital sem que haja uma deliberação com a sociedade, o que contraria o Estatuto das Cidades, que determina a participação popular na gestão urbana.

Contudo, com relação à edição de 2013, há uma ressalva a ser feita. A Prefeitura de Belo Horizonte não deixa claro como foi o processo de seleção das obras candidatas, no site do OP Digital não havia nenhuma informação neste sentido. No Plano Regional de Empreendimentos de 2015, permanece a confusão como se lê abaixo:

Apesar das demandas apresentadas no escopo do OP Digital terem sido discutidas no Planejamento Participativo Regionalizado e nos demais fóruns instituídos na cidade, é recorrente a solicitação dos cidadãos em participar da escolha dos empreendimentos colocados em votação e a entrega dos empreendimentos eleitos nas outras rodadas do OP. Para a próxima rodada do OP Digital, prevista para 2016, a população será consultada para a construção do escopo do projeto (BELO HORIZONTE, 2015b, p. 12)

No trecho acima a Prefeitura de Belo Horizonte parece reconhecer a

reivindicação da sociedade pela restituição de seu empoderamento nesta instituição participativa. Contudo, a solução adotada pela PBH é consultar a população na construção do escopo do projeto, algo que a PBH alega ter sido feito na edição de 2013 nos fóruns do Planejamento Participativo Regionalizado.

O Planejamento Participativo Regionalizado, acima citado como um dos fóruns no qual teria sido discutido o OP Digital 2013, foi realizado no ano de 2011 com o objetivo de levantar demandas a curto, médio e longo prazo para auxiliar no planejamento municipal, foram elaboradas cerca de duas mil e quinhentas propostas (ABREU, GARCIA; 2015). Segundo Abreu e Garcia, o Planejamento Participativo Regionalizado:

Não se trata, portanto, de um processo deliberativo, mas de um suporte à tomada de decisão, um processo que poderá ser aprimorado e aprofundado ao longo tempo, podendo balizar outros processos de planejamento em curso, como o próprio OP, os Planos Diretores Regionais e os próximos Planos Plurianuais de Ação Governamental (2015, p. 154).

Ainda que as três obras do OP Digital 2013 tenham sido selecionadas a partir das duas mil e quinhentas que foram propostas no Planejamento Participativo Regionalizado é importante destacar que este fórum não é deliberativo e que não tem como objetivo definir as regras do Orçamento Participativo.

Feita esta ressalva, pode-se considerar que a gestão do Orçamento Participativo pela Prefeitura de Belo Horizonte endossa a posição de Flávia Brasil a respeito do OP Digital:

(...) não se trata de um canal de participação fundado em práticas deliberativas, uma vez que esta modalidade não se apoia fundamentalmente na interlocução entre poder público e os diversos segmentos da sociedade por meio de discussão. (2009, p.32).

De acordo com o que foi acima explanado e com a posição de Brasil, pode-se considerar que esta instituição participativa tem perdido seu caráter deliberativo, tornando-se uma ferramenta de ratificação. Em paralelo a esta redução do empoderamento da sociedade, há também uma redução a partir de 2011 dos valores destinados ao OP Digital, se considerarmos a inflação entre dezembro de 2006 e dezembro de 2013, o valor destinado para a edição de 2006 é aproximadamente 10% superior ao da edição 2013.

Na pesquisa bibliográfica desenvolvida para este trabalho, não se encontrou estudos acadêmicos que tenham se debruçado sobre esta crise no OP Digital. Há, contudo, um artigo produzido por servidoras técnicas da PBH (OLIVEIRA; CAMPOS

SALES, 2015) que indicam algumas possibilidades de explicação desse fato, além dos já elencados por este trabalho, são eles: falhas na divulgação midiática do processo, requisitos quanto a instalação de softwares para realizar a votação, a não realização das obras vencedoras das edições de 2008 e 2011.

Na seção seguinte propõe-se analisar se estas e outras possibilidades de explicação para a crise foram temas dos comentários e debates produzidos na arena deliberativa digital Opinião do Cidadão.

5.2 Arenas Digitais

Associado ao Orçamento Participativo Digital, Valverde (2011) identificou o surgimento de uma série de espaços na internet que têm o OP Digital como tema, tais espaços lançam mão de ferramentas interativas da chamada Web 2.0 a fim de possibilitar a publicação de conteúdo pelos usuários e a interação entre os internautas. Isto ocorreu já na edição de 2006, ou seja, antes mesmo da PBH criar o espaço Opinião do Cidadão, na edição de 2008, a sociedade desenvolveu mecanismos próprios para tratar do OP Digital. Esses espaços são aqui denominados de arenas deliberativas digitais, ou simplesmente arenas digitais.

A Opinião do Cidadão é uma arena incorporada ao desenho institucional do OP Digital, o que lhe garante visibilidade e um grande número de participantes; foram feitos cerca de 2.600 comentários nessa arena durante os processos de votação das edições 2008, 2011 e 2013. A Opinião do Cidadão foi objeto de diversos estudos que a destacam como um espaço em que ocorre a deliberação, a mobilização social e a elaboração de demandas, críticas e sugestões, (SAMPAIO; et. al., 2010), (VALVERDE, 2011), (ABREU, 2012), (FERREIRA, 2012), (OLIVEIRA; CAMPOS SALES, 2015). Dessa forma, ainda que se aceite a posição de Brasil (2009) acerca da baixa deliberatividade nos fundamentos do OP Digital, há que se reconhecer as características deliberativas da Opinião do Cidadão, ainda que esta não seja empoderada pelo poder público; como será discutido adiante.

Acredita-se que, devido às características acima elencadas, que apontam para a riqueza dos debates produzidos na Opinião do Cidadão, essa arena possa colaborar na compreensão da crise do OP Digital, o que a torna objeto de análise deste estudo.

Faz-se necessário, contudo, colaborar na constituição de uma perspectiva sobre as outras arenas digitais surgidas no entorno do OP Digital. Essas arenas podem

se constituir como objeto de novos estudos, sobretudo por serem de iniciativa popular e por seu pioneirismo, contudo, sua compreensão é dificultada por características próprias desse tipo de ferramenta, que dificultam sua localização, quantificação e acesso.

5.2.1 Redes Sociais Digitais e blogs

Retoma-se nesta secção, necessariamente, diversos aspectos do trabalho de Valverde (2011), que abordou algumas arenas digitais que atualmente estão extintas e acrescenta-se a isto novas análises feitas nas arenas ainda existentes.

A rede social Orkut foi criada em 2004 e extinta em 2014, seus membros possuíam um perfil público e podiam se filiar a comunidades temáticas, cada comunidade poderia criar fóruns entre os participantes. Em 2008, o Brasil concentrava cerca de 54% dos 60 milhões de usuários (FILIAL, 2008). Valverde (2011) identificou 24 comunidades relacionadas ao Orçamento Participativo na rede social Orkut. Dessas, três são sobre o OP de Belo Horizonte – todas se referindo a modalidade digital.

A comunidade *Orçamento Participativo BH* foi criada em novembro de 2006, mas não possuía membros na época da pesquisa, e possuía apenas um comentário. Também criada em novembro de 2006, a comunidade *OP BH- Orçamento Participativo* possuía três temas de debate em seu fórum intitulados: (1) minhas obras preferidas, (2) Praça Raul Soares, referência a uma das obras do OP DIGITAL 2006 e (3) votem na obra 5, referência a uma das obras do OP DIGITAL 2008. Por fim, a comunidade *Orçamento Participativo BH* foi criada em novembro de 2008, possuía quatorze usuários e um fórum com três comentários (VALVERDE, 2011).

Atualmente, a rede social Facebook é a mais popular do Brasil, no mundo havia em 2012 cerca de um bilhão de usuários (INTERNET 2012). Ela possui funcionamento similar ao Orkut, tem como diferencial importante as funcionalidades *compartilhar* e *curtir* que permitem aos usuários divulgarem suas visualizações entre seus amigos virtuais. Vale ressaltar que é facultado ao proprietário da página excluir os comentários feitos na publicações, a descrição feita a seguir refere-se apenas aos comentários que estavam disponíveis para visualização.

Há diversas páginas do Facebook (similares às comunidades do Orkut) que abordam o OP Digital de Belo Horizonte, como a *Região do Barreiro* que tem cerca de 5 mil usuários. Esta página divulgou durante a edição de 2013 os horários e locais de

votação na regional Barreiro (a maior e mais populosa região de Belo Horizonte), contudo não foram encontrados comentários dos usuários sobre o programa.

A página oficial da *Prefeitura de Belo Horizonte*, divulga desde 2011 informações sobre o OP Digital, as diversas publicações têm no máximo cinco comentários. Na edição 2011, os comentários pedem esclarecimento sobre o andamento de obras aprovadas em outros ciclos do Orçamento Participativo e há ainda aqueles que apoiam determinada obra e convidam as pessoas a participarem. Na edição de 2013, apenas uma publicação recebeu comentários, a que pedia apoio a uma determinada obra.

A página *Universidade Fumec* destaca o resultado final da edição 2011, no dia 12 de dezembro de 2011:

#BH optou pela segurança no Orçamento Participativo Digital! Cerca de 190 câmeras serão instaladas na região Centro-Sul!

A publicação foi *curtida* por dez usuários e houve três comentários, todos feitos também no dia 12 de dezembro de 2011, um dos comentários alertava que os *bandidos* migrariam para bairros das regiões leste e noroeste da cidade. Tal comentário foi rebatido por outro usuário, que disse que as câmeras seriam instaladas em todas as regiões da cidade. O terceiro comentário apresenta uma crítica à seleção das obras candidatas:

Isso é obrigação do Governo Estadual = Segurança Pública não do dinheiro de nossos impostos municipais. Este prefeitinho num faz nada que presta (...).

Há ainda os blogs, que são sites temáticos de estrutura simplificada, reúnem artigos e permitem que esses sejam comentados pelos frequentadores do blog, em 2010 havia 152 milhões de blogs em todo o mundo (INTERNET 2011).

Entre os blogs, há aqueles que são dedicados ao Orçamento Participativo de Belo Horizonte, como os que se declaram relacionados aos COMFORÇA's, estas comissões, como dito acima, são eleitas nas assembleias regionais do Orçamento Participativo. Nesses blogs, encontram-se diversos artigos e reportagens sobre o Orçamento Participativo como um todo e sobre o andamento das obras e disponibilização de recursos; contudo, não há comentários, críticas ou debates em torno do OP DIGITAL, sendo assim não se caracterizam como arenas digitais para o OP DIGITAL.

As principais arenas digitais ocorrem nos blogs que apenas esporadicamente

enfocam o Orçamento Participativo Digital. Valverde (2011) identificou os seguintes temas como os principais destes blogs: urbanismo, jornalismo, tecnologia da informação e políticas públicas.

O blog *Raquel Camargo, Atualidades Úteis e Fúteis* publicou durante as votações do OP Digital 2008 um artigo que aponta a frágil segurança do sistema, já que os dados necessários para realizar o voto poderiam ser conseguidos em sites de busca e no site do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Esse artigo recebeu treze comentários, que demonstraram inconformismo com a situação, o artigo ainda foi citado no blog *NovasM, NMídias*, que questiona ainda a definição das obras candidatas da edição 2008. Essa fragilidade foi mais tarde identificada pela PBH e pelo Ministério Público Estadual como relatado acima e também no blog do jornalista *Eduardo Costa* que em 2010 anunciou que o OP Digital passaria por mudanças, esse artigo recebeu o seguinte comentário no dia 13 de outubro de 2013:

Bom a obra da Pça São Vicente que ganhou OP até hoje nada, descaso total com os moradores da região que se mobilizaram em massa para vencer essa obra.. parabéns a PBH (*sic*).

Ainda no blog *NovasM, NMídias* há críticas com relação ao OP Digital como um todo, em que questionam por exemplo se é justo a votação ser feita pela internet, o que excluiria parcelas da população. Nos comentários desse artigo, o autor é rebatido por um visitante, que diz haver mais de 200 pontos públicos de votação.

Com relação à edição 2006, há o blog *Vírgula-imagem*, que está ativo até o presente momento. Nesse blog há um artigo que convida aos eleitores de Belo Horizonte a participar do OP Digital 2006, publicado em 27/11/2006, essa nota recebeu dez comentários, feitos entre novembro de 2006 e novembro de 2010, sendo que oitos desses fazem referência à edição 2008. Com relação ao OP Digital 2008, dois temas são discutidos pelos visitantes: a relevância da obra 4 para Belo Horizonte, por ser prevista para o bairro Belvedere, uma região rica e limítrofe da cidade, o desenho institucional do OP Digital, sobretudo, no que tange à exclusão da população nas definições do OP Digital.

No blog *Movimentos Sociais do Barreiro*, há um artigo assinado por Rômulo Venades (VENADES, 2013), denominado *O OP Digital 2013 e o fim da participação popular*, no qual o autor relaciona o fracasso da edição 2013 às falhas de mobilização, estruturação e logística da administração do prefeito Márcio Lacerda. O autor considera ainda que a gestão municipal *não tem demonstrado interesse em estreitar os laços com*

a população, as decisões são estritamente técnicas, sem consulta ao povo. Segundo o autor, as consultas e audiências promovidas são pró-forma, primando pela falta de conteúdo e transparência com a coisa pública. Segundo Venades, a administração municipal tem atuado de forma deliberada para enfraquecer o Orçamento Participativo, sobretudo, após a ruptura na aliança entre PT e PSB, ocorrida em 2012, nas palavras do autor:

(...) a administração conjunta com o PT foi essencial para a participação popular, pois havia interesse do partido que o povo estivesse sempre presente na administração da cidade. No primeiro ano da gestão Márcio Lacerda sem o PT houve um distanciamento do povo na administração da cidade e o Orçamento Participativo degingolou (VENADES, 2013).

Destaca-se esse artigo pois, apesar de não ter recebido comentários, ele está em um blog que recebeu mais de 26 mil visitas entre os anos de 2008 e 2016, além disso, ele se propõe a explicar a crise do OP Digital, assim como o presente trabalho.

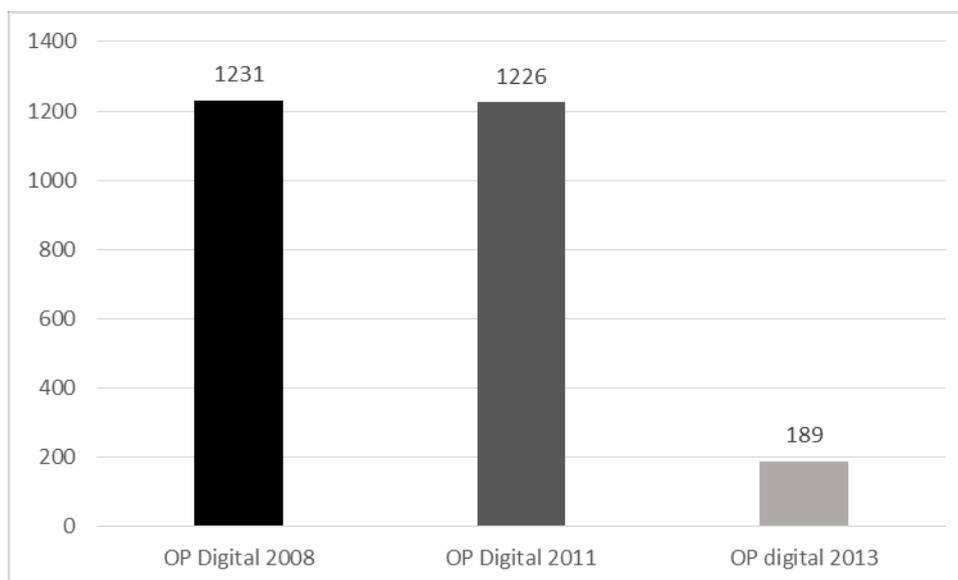
5.2.2 Opinião do Cidadão

O espaço Opinião do Cidadão foi incluído na edição 2008 do OP Digital, sua proposta é garantir espaço para participação popular, debate e discussão entre os cidadãos. A prefeitura de Belo Horizonte não relaciona a origem deste espaço às arenas construídas pela sociedade, como as supracitadas, mas atribui a um blog, criado em 2006, o pioneirismo na mobilização em torno do OP Digital na internet (BELO HORIZONTE, 2008).

O espaço Opinião do Cidadão manteve a estrutura da edição de 2008 nas edições de 2011 e 2013. Havia um fórum para cada obra, os participantes puderam fazer comentários em quaisquer obras, sem que houvesse qualquer tipo de restrição, a não ser a exigência de identificação por nome e email a partir de 2011. Em 2008, foram feitos 1.231 comentários⁴, em 2011 foram 1.226, por fim em 2013 foram feitos 189 comentários, tais dados são representados na Tabela 2:

⁴ De acordo com a contagem feita por Valverde (2011) foram feitos 1.231 comentários, contudo de acordo com Sampaio, Maia e Marques (2010) foram 1.209 comentários, segundo Abreu (2009) foram 1.950, e de acordo com Ferreira (2012) foram 1.225.

Tabela 2: Total de Comentários Opinião do Cidadão



Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se, portanto, que o número de comentários no espaço Opinião do Cidadão desde 2008 decaiu significativamente em 2013, (2008 e 2011 manteve-se praticamente constante) de semelhante modo ao que ocorre com o número total de votantes no OP Digital. Contudo, a comparação entre o total de comentários e o total de votantes, conforme destacado por Ferreira (2012), indica que a participação no espaço Opinião do Cidadão aumentou de, aproximadamente, 1% na edição 2008 para 5% em 2011, caindo para cerca de 2% em 2013. Ainda que esse indicador careça de precisão, haja vista que um mesmo cidadão possa ter feito vários comentários, ele aponta para a relevância deste espaço, bem como para o interesse dos cidadãos em debaterem sobre o OP digital.

Abreu (2009) constatou, a partir da análise dos comentários no espaço Opinião do Cidadão - edição 2008, que o *teor dos debates foi bastante aquém das disputas argumentativas e da negociação política em um sentido mais amplo. Antes se configurou como uma defesa das obras (...) sem um diálogo ou um debate.* Por outro lado, Sampaio, Maia e Marques (2010), Valverde (2011), Ferreira (2012) e até mesmo Abreu (2012) concordam, a partir da análise do discurso entre os participantes da Opinião do Cidadão, que nesse espaço ocorre a argumentação racional e o diálogo, o que a caracterizaria como uma arena deliberativa digital.

Diante do exposto, o presente trabalho percebe nos comentários, feitos na Opinião do Cidadão, um grande potencial para auxiliar na compreensão do atual estado do OP Digital a partir de 2011. Ainda que a proposta tenha sido diversa da presente, Valverde (2011), ao analisar a Opinião do Cidadão na edição de 2008, elaborou categorias de comentários que apontam para uma demanda da sociedade em participar na definição das obras e das regras desta instituição. Tal demanda também aparece na análise das arenas digitais feita no item 4.2.1 deste trabalho. No capítulo seguinte será feita a análise dos comentários da edição 2013.

6 ANÁLISE DA ARENA DIGITAL OPINIÃO DO CIDADÃO

A arena digital Opinião do Cidadão recebeu 189 comentários na edição 2013, todos os comentários foram submetidos a uma leitura flutuante, na qual se identificou temas recorrentes e relevantes para os fins deste trabalho. Esses temas deram origem aos códigos abaixo descritos, agrupados em cinco famílias e criados no ambiente do software Atlas.ti, apenas os comentários que se enquadraram em pelo menos uma das categorias foram selecionados para as análises posteriores.

Antes de se apresentar as codificações, cabe explicar a forma como serão mostrados os comentários. Optou-se por utilizá-los como no original, sem que fosse feita nenhuma correção gramatical ou ortográfica; optou-se também por não omitir os nomes dos autores dos comentários, por se tratar de elementos essenciais na identificação dos diálogos. Todos os comentários possuem dois elementos comuns: o nome do autor e data do comentário. Todos os comentários foram extraídos do site do Orçamento Participativo Digital 2013, optou-se, portanto, por privilegiar a leitura e não repetir a citação da fonte nos comentários. Feitas estas considerações, passa-se à explicação da codificação e análise.

A primeira família agrupa três códigos, um para cada uma das obras candidatas na edição 2013, a saber: a ampliação do sistema de videomonitoramento; a construção de espaço multiuso para eventos e urbanização e a revitalização de espaços públicos. Nesses códigos reúnem-se as citações que fazem referências a estas obras. O objetivo em vista era quantificar as citações, bem como relacioná-las com os demais códigos. Abaixo, há exemplos deste tipo:

10/12/2013. Ana. O sistema de videomonitoramento é investimento em vão. Isso não tem inibido os criminosos. Temos que investir na educação dos cidadãos desde que estes são ainda pequenos. A construção de espaços multiusos é uma ótima opção e o primeiro passo para que as câmeras não sejam necessárias para reduzir criminalidade e haverá consciência pela preservação e revitalização dos espaços públicos.

17/12/2013. Julio. O povo está querendo as câmeras e as praças, minha opinião como cidadão é que essa fatia seja dividida entre os 2 empreendimentos mais votados, com certeza dará alegria para todos as praças de BH precisam ser revitalizadas, por outro lado deve existir a segurança, mas que essa segurança parta do estado.

Os exemplos acima colaboram na explicação de outros dois aspectos desse código. Primeiro, em muitos comentários as referências às obras é compreendida a

partir do contexto, como no comentário feito por Júlio, *praças* diz respeito a obra *revitalização de espaços públicos*. Segundo, em uma mesma citação pode haver a ocorrência de mais de um código, no comentário em questão, há as *praças* e as *câmeras*, que se referem a ampliação do sistema de videomonitoramento.

A segunda família reúne códigos que qualificam as obras. Foram criados com o objetivo de identificar o teor dos comentários feitos em relação a cada uma das obras. São eles: *alto custo* - questionam ou criticam o alto custo das obras, *apoio* – apoiam ou buscam conquistar votos para determinada obra, *crítica e/ou proposta* – criticam as obras candidatas ou propõe obras diversas das candidatas, *dúvidas* – lançam questões sobre as obras ou sobre as regras do Orçamento Participativo e por fim *inacabadas ou não iniciadas* – fazem referência às obras de outros ciclos do Orçamento Participativo que ainda não foram implementadas. A seguir, há um exemplo desta família, que contém os códigos *alto custo* e *dúvidas*. :

11/12/2013. Silvio. Os escopos das obras são ridiculamente genéricos, especialmente para custos tão elevados dessa forma. Como podemos votar em algo que não sabemos onde, como e onde serão construídos? Muito me apetece a proposta das áreas de lazer, mas como votar em algo que não temos a mínima ideia se será aproveitável ou não?

Os comentários feitos pela Prefeitura de Belo Horizonte foram codificados como *esclarecimento PBH* e compõe isoladamente a terceira família. A atuação da PBH na arena Opinião do Cidadão foi sempre em resposta a outros comentários, como se observa abaixo, onde se apresenta o comentário da PBH e também aquele que originou o esclarecimento:

16/12/2013. JANETE. Gostaria se saber sobre A OP que ganhamos para a obra da Praça São Vicente/ Avenida Ivaí /Avenida Abílio Machado / Rua Olinto Magalhães. Acho que ao invés de votar em novas obras, vamos fazer o que já foi ganho. Desde o ano de 2011 venho lembrando a PBH do OP e não tive respostas.

16/12/2013. Prefeitura de Belo Horizonte. A Prefeitura tem o compromisso de realizar todos os empreendimentos aprovados no Orçamento Participativo. O projeto da praça São Vicente será contemplado na revitalização do anel rodoviário.

Ainda com respeito a atuação da PBH, dos 34 comentários assinados pela prefeitura, 30 foram feitos no dia 16 de dezembro de 2013. Os demais foram feitos entre os dias 17 e 20 de dezembro de 2013, ou seja todos os comentários foram feitos nos últimos cinco dias de votação.

A quarta família também possui apenas um código, a saber, *Praça São Vicente*, que faz referência à obra vencedora do OP Digital de 2008, após uma disputa acirrada com outras quatro obras, conforme apontam Valverde (2011) e Abreu (2012). Contudo, até o ano de 2013 (e até o momento desta pesquisa) essa obra não havia sido realizada. Ainda segundo Abreu, os debates da edição 2011 do OP Digital foram marcados pelas críticas à Prefeitura pela não execução dessa obra; no capítulo anterior, essas críticas surgiram também nas arenas digitais ambientadas nas redes sociais, como se observou na página do Facebook da PBH e no blog *Movimentos Sociais do Barreiro*. A Opinião do Cidadão na edição 2013 voltou a abordar este tema, como se observa a seguir:

03/12/2013. Diego. Gostaria de saber sobre a OP que foi escolhida como vencedora em 2008, referente a Praça São Vicente, que até hoje não teve nenhuma obra no local.

14/12/2013. Mônica. Concordo com Janete e Diego. Queremos um retorno sobre uma obra já votada e vencida!!! O que houve com o projeto da praça São Vicente?

Nos comentários acima, se percebe ainda a ocorrência de diálogo com outros participantes (Janete e Diego) da arena digital, assim como ocorreu nas edições 2008 e 2011 do OP Digital, segundo Valverde (2011) entre outros.

Finalmente, a quinta família agrupa dois códigos que são centrais no presente estudo, na medida em que se relacionam diretamente à hipótese considerada. Tais códigos dizem respeito ao funcionamento do Orçamento Participativo, a saber: Desenho Institucional – reúne críticas explícitas as regras do OP e Ratificação – reúne comentários que consideram o OP como uma instituição participativa de ratificação, sem que haja espaços para deliberação. Os aspectos abarcados nesses códigos também ocorrem em um dos blogs supracitados, o *Movimentos Sociais do Barreiro*, no qual o autor Rômulo Venades (VENADES, 2013) atribui à gestão do prefeito Márcio Lacerda a responsabilidade pelo fracasso do OP Digital ao restringir os espaços deliberativos desta instituição. No que tange a arena Opinião do Cidadão, há abaixo um exemplo desta família:

06/12/2013. Maria D'arc. Os mecanismos usados para as escolhas de Orçamento Participativo para as Obras Digitais é bom. Mas existem coisas que é puramente de responsabilidade do governo. A sociedade civil não tem tantas formações e informações do ATIVO PÚBLICO, para apontamento com clareza das grandes obras. Sendo assim, acaba se tornando um parapeito político. Temos grandes contrastes geográficos em Belo Horizonte. Então temos que medir partes e esquece-los outras. O OP presencial está morrendo. É um

dos projetos mais inteligentes, já conquistado pela sociedade civil . Mas agora é uma pena! Está totalmente fragmentado e fragilizado, na política rasgada. ""Olho por Olho e Dente por Dente!!! desculpe mas penso e vejo assim.

Nesse comentário, ocorre uma multiplicidade de códigos, a saber: Ratificação, Desenho Institucional, Obras inacabadas ou não iniciadas e Urbanização e Revitalização de Espaços Públicos. Evidencia-se, portanto que os códigos não são excludentes, pelo contrário a distinção é muitas vezes sutil. Percebe-se nesse e em outros comentários, por exemplo, que as críticas às obras inacabadas ou não iniciadas estão associadas a críticas ou propostas de alteração do Desenho institucional, como será abordado adiante.

Com base nesta codificação, foi elaborada a Tabela 3, com o total de ocorrências de cada código.

Tabela 3: Total de ocorrências por código.

Códigos	Número de Ocorrências	%
Obras: Críticas	54	17,36
Ampliação do sistema de videomonitoramento	44	14,15
Desenho Institucional	40	12,86
Esclarecimento PBH	33	10,61
Obras: Dúvidas	31	9,97
Obras: Apoio	24	7,72
Construção de espaço multiuso para eventos	21	6,75
Obras: Inacabadas ou não iniciadas	21	6,75
Praça São Vicente	16	5,14
Obras: Alto custo	11	3,54
Ratificação	9	2,89
Urbanização e a revitalização de espaços públicos	7	2,25
Total	311	100,00

Fonte: Elaboração própria.

O número de ocorrências de cada código, acima apresentado permite que seja elaborada, pelo menos, uma inferência, a saber: a arena foi utilizada mais para tecer críticas e elucidar dúvidas do que para registrar o apoio a determinada obra, tal constatação condiz com o resultado final da votação do OP Digital, pois a obra menos citada, a *Urbanização e a revitalização de espaços públicos*, foi a que obteve mais votos, com cerca de 45% dos votos.

aos códigos que questionam os altos custos das obras e é causa dos códigos que apresentam críticas, propostas e dúvidas. O que corrobora a inferência feita anteriormente de que a arena Opinião do Cidadão, edição 2013, foi utilizada predominantemente para tecer críticas e questionamentos às obras.

Por sua vez, a obra *Construção de espaço multiuso para eventos* está associada, majoritariamente, ao código que registra as dúvidas. Como ocorre nos comentários abaixo:

16/12/2013. ADRIANO. Gostaria de saber onde será implantado caso ganhe, a obra deste equipamento público para eventos culturais?

16/12/2013. Célia Regina Lopes de Castro. Equipamentos de fomento à cultura é de extrema importância e direito do cidadão, mas se é de interesse público por que omitir ou melhor não relacionar o local onde serão construídos ou ampliados esses espaços.

05/12/2013. Tristão José Macedo. Onde será construído?

02/12/2013. Thomaz Silva. Como votar em proposta tão genérica assim? Belo Horizonte não tem tantos terrenos disponíveis para o local já não ter sido previamente definido. Além disso, pelo menos o porte do equipamento e a capacidade estimada de pessoas seria dados básicos para se votar nessa opção.

Percebe-se nestes comentários que os participantes utilizaram a arena Opinião do Cidadão para esclarecer dúvidas com relação ao local e ao porte do espaço multiuso para eventos, o que decorre da insuficiência de informações sobre esta obra no site do OP Digital. Os primeiros comentários relacionados a este código, foram registrados já no primeiro dia de votação. Contudo, os esclarecimentos dados pela Prefeitura de Belo horizonte não responderam às questões levantadas, como se observa abaixo:

16/12/2013. Prefeitura de Belo Horizonte. Caso o empreendimento vencedor no OP Digital 2013 seja o espaço multiuso, a definição do local e do projeto arquitetônico será de forma participativa entre órgãos envolvidos na gestão do empreendimento e a população, considerando a área do terreno indicado para construção, a viabilidade técnica, os padrões urbanísticos, o impacto de vizinhança, local estratégico para maior acesso da população, proximidade a corredores de trânsito e os recursos disponíveis.

A PBH respondeu a sete comentários com dúvidas sobre a obra em questão, todos os sete comentários da prefeitura tinham o mesmo texto e foram feitos após o 16 de dezembro de 2013, ou seja nos últimos quatro dias de votação. É possível que estes fatos tenham colaborado para que esta obra fosse a menos votada, com cerca de 10% dos votos. Nesse caso, ainda que a crítica ao desenho institucional não

seja explícita, fica latente a reivindicação da sociedade em participar no processo de seleção das obras candidatas.

Os esclarecimentos da Prefeitura de Belo Horizonte se associam, ainda, ao código *Praça São Vicente*, que por sua vez se associam ao código *Obras: inacabadas ou não iniciadas*. Aqui, há uma diversidade de questionamentos sobre a implementação de obras de outros ciclos do Orçamento Participativo, a seguir apresentam-se comentários feitos sobre a Praça São Vicente:

03/12/2013. Diego. Gostaria de saber sobre a OP que foi escolhida como vencedora em 2008, referente a Praça São Vicente, que até hoje não teve nenhuma obra no local.

04/12/2013. Guilherme. Bem, No meu bairro já possui uma câmera mas ela nunca funcionou. Nesse OP não perdi meu tempo votando em algo que não será realizado. Em 2008, votei e a obra foi vencedora, porém até hoje não foi executada. Então, essa ação de OP Digital é apenas para dizer que ouviram a população

Esses comentários foram respondidos pela Prefeitura de Belo Horizonte sempre da seguinte forma:

16/12/2013. Prefeitura de Belo Horizonte. A Prefeitura tem o compromisso de realizar todos os empreendimentos aprovados no Orçamento Participativo. O projeto da praça São Vicente será contemplado na revitalização do anel rodoviário.

Repete-se o que fora visto anteriormente quanto à atuação da PBH na arena Opinião do Cidadão, as respostas da prefeitura utilizaram sempre o mesmo texto e foram feitas após o 16 de dezembro de 2013. Todavia, os comentários sobre outras obras receberam respostas diversas, como se segue:

03/12/2013. Maria Luiza. Gostaria de saber sobre a OP que ganhamos para obras de saneamento e termino da Av. Francisco Negrão de Lima, na região da Pampulha. O local continua com as galerias em aberto, correndo risco de inundações e também para as pessoas que transitam pelo local(buracos nas galerias – asfalto precário - falta de passeio para os pedestres.

16/12/2013. Prefeitura de Belo Horizonte. O empreendimento encontra-se em elaboração de projeto executivo.

E, novamente aqui:

17/12/2013. Rosivaldo Mendes. Gostaria de saber quando é que as obras do OP de 2008,2009,2010,2011,2012 vão ser concluídas? Pois não há motivos para votarmos novas obras sem antes concluir obras que já estão na fila a anos.

18/12/2016. Prefeitura de Belo Horizonte. A Prefeitura tem o compromisso de realizar todos os empreendimentos aprovados no

Orçamento Participativo. Dos 1509 empreendimentos aprovados, 1156 já foram concluídos e entregues a população.

Percebe-se, sobretudo, nas citações referentes aos códigos *Praça São Vicente* e *Obras: inacabadas ou não iniciadas*, o surgimento de propostas para alteração do desenho institucional do Orçamento Participativo. A seguir são apresentados trechos de comentários que vão nesta direção:

02/12/2013. Alexandre Tadeu Fernandes. Acho que deveriam terminar os déficits de obras que não saem e rever estes escopos que parecem absurdamente superfaturados!

05/12/2013. Renata Fernanda Sena. Concordo com o questionamento dos outros cidadãos. Porque não elaborar e/ou finalizar as obras selecionadas anteriormente para depois propor novas obras? Como por exemplo, a praça São Vicente (...).

16/12/2013. Elisabeth Siqueira Petrassi. Concordo com a Janete. Existem obras aprovadas no OP que ainda não saíram do papel e já estão colocando outras em votação (...).

Observa-se que muitos comentários remetem-se a outros e que predomina entre os comentaristas o anseio de que as obras eleitas sejam concluídas, ainda que isso acarrete na suspensão do Orçamento Participativo. Ainda nesse sentido, há o comentário a seguir que sintetiza grande parte das críticas feitas ao OP Digital:

19/12/2013. Adriane Rejane L Moreira. Qual a necessidade e utilidade de se realizar o orçamento participativo anualmente se as obras não são concluídas nesse período? Sugiro que as obras já aprovadas sejam concluídas dentro de um calendário amplamente divulgado, para acompanhamento da população. Há previsão orçamentária para as obras em votação? As obras em andamento e as que ainda nem sequer possuem projetos aprovados dos anos anteriores já tem verba necessária? Estou votando na ampliação do videomonitoramento, porém as áreas que já contam com o serviço, estão com equipamentos estragados e fora de uso(...). Antes da ampliação, não seria necessário que o sistema já existente estivesse operando plenamente? O orçamento participativo é um mecanismo importante de participação popular, porém se o modelo não está funcionando plenamente, há de se fazer adequações e não apenas seguir o ritual como estratégia política sem que haja efetividade na conclusão das obras. Agradeço o canal de participação aguardo retorno de minhas indagações.

Nesse comentário, há críticas e propostas explícitas com relação ao desenho institucional, a autora questiona a periodicidade, o planejamento orçamentário, o processo de monitoramento e a efetividade do *mecanismo*. Contudo, as indagações feitas por essa comentarista não geraram esclarecimentos pela Prefeitura de Belo Horizonte.

Ainda no que tange ao desenho institucional, há comentários que criticam as obras selecionados, como os que são apresentados a seguir;

03/12/2013. Leonardo Campos de Avelar. Venho acompanhando o OP, e vejo que estão transformando um ótimo instrumento de planejamento em Lixo. Onde colocam Obras de reforma, recapeamento de vias etc. como opção. Isto é Obrigação e não opção(...). Executem os que foram votados, criem realmente opções que façam com que a População tenha orgulho em escolher e participar...Recapeamento de vias no OP Digital?? pelo Amor de Deus né!!!

1/12/2013. Gabriel. Se sabem que precisa fazer as 3 coisas, por que não o fazem? 50.000.000 pra instalar câmeras via wi-fi em alguns poucos pontos da cidade? Me ajuda aí né senhor prefeito!

Os autores desses comentários consideram que as obras selecionadas não se enquadrariam como opções, mas como obrigações do poder público. O que indicaria um caráter de ratificação do OP Digital, no qual a sociedade seria chamada para validar decisões já tomadas pelo poder público. Diferentemente do que ocorre no OP Regional, no qual as demandas originam-se de uma demanda social. Os participantes parecem reclamar o direito de escolher as obras que entrarão em votação, como se houvesse de fato no OP Digital um processo deliberativo, contudo na realidade ocorre a legitimação de ações do governo, o que caracterizaria o processo como de ratificação.

O autor do próximo comentário também considera este aspecto do OP Digital e justifica sua decisão de não votar em decorrência da não conclusão das obras já aprovadas e do caráter ratificador do desenho institucional:

04/12/2013. Guilherme (...). Nesse OP não perderei meu tempo votando em algo que não será realizado. Em 2008, votei e a obra foi vencedora, porém até hoje não foi executada. Então, essa ação de OP Digital é apenas para dizer que ouviram a população.

No próximo comentário, é feita uma comparação entre o formato atual do OP Digital e anterior, com destaque para a aparente exclusão da sociedade na seleção das obras:

11/12/2013. Cristina. (...) A prefeitura deveria voltar ao sistema de OP digital antiga, onde as comunidades escolhiam aquelas obras que eram prioridades e relevantes para as comunidades de Bh. Assim parece que a comunidade não participou de nenhuma proposta.

Com vistas a concluir este capítulo, faz-se necessário abordar os comentários abarcados pelo código *Obras: Crítica e ou Proposta*. Apesar desse código relacionar-se predominantemente com a proposta de ampliação do sistema de

videomonitoramento; optou-se por abordá-lo nesse momento, pois esses comentários também dizem respeito ao desenho institucional, na medida em que propõe obras diversas das que foram selecionadas.

Os comentários, desse código, que se relacionam com o sistema de videomonitoramento sugerem locais nos quais deveriam ser instaladas as câmeras e o aperfeiçoamento do sistema existente. Mas há ainda diversos comentários com novas propostas, como se lê abaixo:

04/12/2013. Vilma Camargos Jarnefelt. (...). Sugiro implantar o Parque das Nações, área desapropriada para reserva ecológica mas sem nenhuma benfeitoria.

06/12/2013. Serjao. gostaria que estes empreendimentos fossem construídos nas periferias, ex; bairro inconfidência, não tem nem uma praça.

06/12/2013. Lilian Parreiras Martins. Incluir também a construção de ciclovias para incentivar o uso de bicicleta como transporte, o que pode auxiliar para reduzir o trânsito intenso nos horários de pico.

11/12/2013. Josiane. Olha o que eu e os moradores da avenida desembargador Candido Martins no bairro tupi realmente precisamos é de fim do esgoto a céu aberto, asfalto, coleta seletiva, (...) acho que essas obras são importante sim mas tem outras prioridades como eu citei a avenida aqui tomada pelo mato, esgoto, ratos, cobras entre outros nem placa com nome da rua tem.

Os comentários acima indicam que a sociedade utiliza a arena Opinião do com objetivos que extrapolam aquele proposto pela Prefeitura de Belo Horizonte, que segundo o site do OP Digital seria opinar sobre os empreendimentos escolhidos. A sociedade tem utilizado esse espaço também para formular e/ou aperfeiçoar propostas, propor alterações no desenho institucional, estabelecer diálogos, mobilizar-se e registrar sua indignação com a não conclusão das obras eleitas.

Outros aspectos com relação à Opinião do Cidadão serão retomados no capítulo seguinte, no qual se buscará identificar os fatores que levaram à crise do OP Digital e se a hipótese deste trabalho se confirma. No referido capítulo, serão feitas também as considerações conclusivas e outras a respeito do objeto de pesquisa.

7 CONCLUSÃO GERAL

O Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte foi criado há cerca de dez anos, desde então tem atraído a atenção da sociedade e sido objeto de diversos trabalhos acadêmicos, no Brasil e no exterior. Segundo a Prefeitura de Belo Horizonte, o OP Digital foi elaborado com dois objetivos principais: ampliar a participação, sobretudo entre setores da sociedade que, tradicionalmente, não participam das modalidades presenciais e definir recursos para obras estruturantes da cidade em contraposição ao caráter localista das outras modalidades.

Como foi visto acima, em dez anos, foram quatro edições do OP Digital, com a participação total de aproximadamente 330 mil pessoas, ou, em média, 82,5 mil participantes por edição. No OP Regional, foram 420 mil participantes, em quatorze edições desde 1993, com média de 30 mil pessoas por edição. Esses números evidenciam o sucesso, ainda que parcial, dessa modalidade em ampliar o número de participantes.

Contudo, a partir ano de 2011, há um acentuado decréscimo no número de participantes do OP Digital, o que motivou a presente pesquisa a buscar identificar e avaliar as razões que justificam esta crise. A hipótese aventada é de que as mudanças no desenho institucional do Orçamento Participativo Digital reduziram o empoderamento dos atores e a qualidade da deliberatividade, afetando a percepção do processo e conseqüentemente o comportamento participativo dos cidadãos. A verificação desta hipótese, em que pese terem sido considerados outros aspectos, se deu a partir da análise dos comentários feitos na arena deliberativa digital Opinião do Cidadão, da edição 2013 do OP Digital. Abaixo, apresentam-se as considerações feitas a partir destas análises.

A arena Opinião do Cidadão tem sido utilizada pela sociedade para diversos fins desde sua criação em 2008 e conforme aponta a literatura sobre o tema acima comentada. Na edição de 2013, contudo, evidenciou-se o uso predominante deste espaço para a apresentação de críticas e questionamentos às obras, com apenas uma menor parte dos comentários em apoio. Do ponto de vista deste trabalho, isso decorre,

ainda que parcialmente, da exclusão da sociedade no processo de definição das obras candidatas, bem como da não realização das obras escolhidas. Tais medidas invalidam a participação e invalidam até mesmo a ratificação, gerando a desmotivação e a descrença na ferramenta. Tal consideração é endossada pela existência de comentários que propõem obras diversas das candidatas, assim como identificado na edição de 2008, conforme apontado por Valverde (2011). Ainda que não seja feito de forma explícita, estes comentários apresentam críticas ao arranjo institucional, na medida em que as definições de funcionamento são feitas no desenho institucional.

Ainda que os cidadãos tenham apresentado em seus comentários diversos questionamentos, críticas e propostas às obras e à Prefeitura de Belo Horizonte, desde o primeiro dia de votação, 02 de fevereiro de 2013; os esclarecimentos feitos pela PBH só ocorreram nos últimos cinco dias de votação, a partir do dia 16 de fevereiro de 2013. Esses esclarecimentos se caracterizaram pela repetição, sem que fossem feitas explicações aprofundadas aos autores dos comentários. Sendo assim, tem-se que a atuação da PBH nessa arena digital negligencia as potencialidades desse espaço em estabelecer diálogos entre Estado e sociedade. A ausência de respostas e de justificações da Prefeitura também tende a invalidar e desqualificar a arena Opinião do Cidadão como espaço discursivo e debates que se tornam ações.

As últimas considerações apreendidas da Opinião do Cidadão dizem respeito aos comentários que se referem de forma mais explícita ao Desenho institucional e a perda do caráter deliberativo do OP Digital.

Há comentários que associam a perda de credibilidade dessa instituição a não conclusão das obras aprovadas em outras edições do Orçamento Participativo – sobretudo a Praça São Vicente; a partir destas críticas percebe-se a emergência de propostas de alteração no desenho institucional, com vistas a garantir a efetividade dessa instituição. Tais propostas sugerem, sobretudo, que um novo ciclo do OP Digital se inicie somente após a conclusão das obras aprovadas no ciclo anterior. O caráter de ratificação também é associado à perda da credibilidade por parte dos comentaristas, que consideram o OP Digital como uma ferramenta que legitima do ponto de vista participativo ações que o poder público tem a obrigação de executar; tal pensamento por ser resumido no comentário a seguir: *Se sabem que precisam fazer as 3 coisas, por que não o fazem?*

Para além da Opinião do Cidadão, há que se considerar o contexto político de Belo Horizonte. Como explanado no capítulo 4, o atual prefeito, Márcio Lacerda, foi eleito em 2008 com o apoio de Aécio Neves, uma das principais lideranças do PSDB, partido que se posiciona à direita no espectro político. Esse apoio é consolidado e ampliado a partir das eleições de 2012, quando o Partido dos Trabalhadores deixa de participar da gestão municipal. A crise do Orçamento Participativo aqui abordada data justamente desse período. Como visto acima, há pelos menos um blog, *Movimentos Sociais do Barreiro*, que atribui a atual situação do Orçamento Participativo à cisão entre os partidos PT e PSB; segundo o autor do artigo, Rômulo Venades, a gestão do prefeito Márcio Lacerda teria provocado a crise a fim de desacreditar esta instituição.

Tal posicionamento, que encontra respaldo nos comentários da Opinião do Cidadão, pode ser endossado pela atuação da PBH à frente do OP Digital edição 2013. Como foi apresentado acima, a prefeitura municipal destinou nas edições de 2011 e 2013 o mesmo valor nominal (R\$ 50 milhões) empregado na edição de 2008, o que na prática significa uma redução de investimentos, se considerada a inflação do período. Há ainda uma redução no período de votação, de 42 dias na edição de 2006 para apenas 19 dias na edição de 2013, dos quais apenas 12 foram dias úteis. Soma-se a isto, a não conclusão das obras aprovadas em outros ciclos do OP Digital, com destaque para a obra da Praça São Vicente. Por fim, destaca-se a exclusão da sociedade nas definições das regras e na gestão do Orçamento Participativo. Dessa forma, torna-se razoável considerar que a PBH tem negligenciado essa instituição, haja vista a não execução da edição 2015.

Considerando o exposto, é possível considerar que a saída do PT da gestão municipal, em Belo Horizonte, tenha criado um quadro semelhante ao de Porto Alegre, conforme abordado por Rennó e Souza (2012), que defendem a hipótese de que governos não-petistas tendem a ter menos sucesso na condução do OP. O que evidenciaria a baixa institucionalização do Orçamento Participativo e sua sensibilidade às mudanças políticas. Faz-se necessário ressaltar que o OP em Porto Alegre, depois da saída do Partido dos Trabalhadores da prefeitura, enfrentou uma forte queda da participação popular e um aumento no número de obras inacabadas (RENNÓ, SOUZA, 2012). Belo Horizonte torna-se, nessa perspectiva e nos termos de Wampler (2008), uma *adotante formal* do OP Digital.

Conclui-se, portanto, a partir da análise dos comentários feitos na arena

Opinião do Cidadão, que o OP Digital passou a ser percebido pela sociedade como uma ferramenta de ratificação das decisões governamentais na medida em que alterações promovidas no Desenho Institucional reduziram o empoderamento dos cidadãos, bem como a qualidade do processo deliberativo. Dentro dessa perspectiva, a redução do número de participantes no OP Digital pode ser entendida como uma das reações da sociedade à forma como essa instituição participativa é conduzida pelo poder público municipal. Outras reações são observadas no âmbito da Opinião do Cidadão e de outras arenas digitais.

Contudo, os comentários permitem concluir, ainda, que não somente as alterações promovidas, mas também o não atendimento às críticas, sugestões e propostas feitas pela sociedade quanto ao arranjo institucional tenham contribuído para o quadro de crise aqui analisado. Como apontado por Avritzer (2008), a efetividade do desenho institucional é construída a partir de sua interação com a sociedade civil e com os atores políticos, que irá resultar em adequações. Sendo assim, a Prefeitura de Belo Horizonte ao restringir esta interação trouxe o OP Digital ao cenário atual.

Dessa forma, conclui-se pela confirmação da hipótese aventada, todavia acredita-se que possam ser elaboradas outras propostas de explicação para o problema aqui apresentado a partir da análise de outras arenas deliberativas, como por exemplo, a arena legislativa e outras arenas que se valem das tecnologias de informação e comunicação, como a Assembleia Popular Horizontal de Belo Horizonte, criado em 2013 e que se propõe a discutir e propor políticas públicas para esta cidade. O escopo deste trabalho previa a restrição da análise a Opinião do Cidadão, em decorrência da riqueza deste espaço conforme constatado na literatura sobre o tema, mas sugere-se a análise destas outras arenas aos futuros trabalhos que tenham objetivos semelhantes.

Finalmente, a partir desse trabalho é possível esboçar algumas propostas para que o OP Digital contorne a situação em que se encontra. A literatura sobre o tema, como visto acima, atribui um peso considerável, na análise do sucesso das instituições participativas, ao contexto político, à vontade política dos governantes e à capacidade administrativa e financeira dos governos (FUNG; WRIGTH, 2003; AVRITZER, 2008). Em Belo Horizonte, assim como ocorreu em Porto Alegre conforme analisado por

Rennó e Souza (2012), as mudanças na gestão municipal impactaram no desenvolvimento do Orçamento Participativo, em decorrência de sua baixa institucionalização. Propõe-se, portanto, a institucionalização, por meio de legislação específica, do Orçamento Participativo como um instrumento de gestão, com a definição clara da periodicidade, do percentual do orçamento municipal que seria destinado, dentre outros aspectos. Tais medidas colaborariam para que o Orçamento Participativo se consolidasse e diminuísse sua dependência de arranjos políticos.

Evidencia-se aqui uma questão a ser abordada em outros estudos, por que em quase vinte e cinco anos o Orçamento Participativo não foi institucionalizado? É possível que haja alguma resistência do legislativo municipal em formalizar a transferência, ainda que parcial, da discussão orçamentária para a sociedade; sobretudo se forem consideradas as relações de barganha estabelecidas entre os poderes executivo e legislativo nas definições orçamentárias (RAVANELLI; COSTA; BONACIM, 2012).

A outra proposta de melhoria que se vislumbra a partir desse estudo é de que a Prefeitura de Belo Horizonte reconheça a Opinião do Cidadão como uma arena deliberativa com a capacidade de discutir o Orçamento Participativo como um todo. Haja vista os diversos usos feitos pela sociedade da arena Opinião do Cidadão, como se destacou neste e em outros trabalhos. A princípio, parece perfeitamente possível que tanto a proposição de obras, quanto o desenho institucional sejam construídos coletivamente com o uso das tecnologias de informação e comunicação, pois a sociedade já age desta forma, resta ao poder público municipal empoderar esse processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. **Democracia, hegemonia e internet**: um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo Digital. Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2009.

_____. **Democracia, hegemonia e Internet**: um estudo de caso sobre o orçamento participativo digital. Tese apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2012.

ABREU, Júlio Cesar Andrade de; PINHO, José Antônio Gomes de. **Sentidos e significados da participação democrática através da Internet**: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. in: Revista Administração Pública — Rio de Janeiro 48 (4):821-846, jul./ago. 2014.

ABREU, Maria de Fátima. GARCIA, Maria Madalena Franco. **Planejamento Participativo Regionalizado (PPR)** – Ampliando a participação popular em Belo Horizonte. In: Democracia nas cidades e as grandes transformações urbanas: XII Conferência do Observatório Internacional de Democracia Participativa / Adriana Furtado... et al.(Org.). Porto Alegre: Observatório da Cidade de Porto Alegre ; Secretaria Municipal de Governança Local, 2015

ANANIAS, Patrus. Orçamento Participativo – **Por que o implantamos em Belo Horizonte?**. In: Azevedo, Sérgio. (Org.); FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). Orçamento participativo Construindo a democracia. Rio de Janeiro: Ed. Renavan, 2005.

ARENDDT, Hannah. O que é política? Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Mitos da Descentralização**: Maior Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas, in: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 11(31), 1996: 44-66. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf>. Acesso em 03 mai. 2015.

ASSEMBLEIA POPULAR HORIZONTAL DE BELO HORIZONTE. **Entrada**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em <<http://aph-bh.wikidot.com/protect:start>>. Acesso em 21 de abr. 2016.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls**. 2000 – não publicado. Disponível em: <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/.../00gt1912.doc>. Acesso em: 05/10/2010.

_____. **Sociedade civil, espaço público e poder local**: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, Evelina. (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002.

_____. **Modelos de deliberação democrática**: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Ed. Afrontamento, 2005. p. 591-645.

_____. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública** vol.14. Número 1. Campinas: [S.n], 2008.

_____. **A relevância política da participação popular**. 05 de Março de 2009. Disponível em: <<http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=482&PHPSESSID=7344ed5e82e51d5534f731688bd39468>>. Acesso em 30 de nov. de 2010.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs). **Inovação democrática no Brasil**. São Paulo Ed. Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para ampliar o cânone democrático**. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.) Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Ed. Afrontamento, 2005. p. 39-82.

AVRITZER, Leonardo. CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Prefácio. In: Adalmir Marquetti; Geraldo Adriano de Campos; Roberto Pires. (Org.). **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Ed. Xama, 2008b, v. 1, p. 9-11.

AZEVEDO, Sérgio. (Org.); FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). **Orçamento participativo. Construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Ed. Renavan, 2005.

AZEVEDO, Sérgio, NABUCO, Ana Luiza (Orgs.) **Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte**. 1. ed. Belo Horizonte: Ed. Leitura, 2009.

Banco Central do Brasil. **Calculadora do Cidadão**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/jsp/index.jsp>>. Acesso em 22 de mai. 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1977.

BAUNGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago. Ed. Chicago University, 1993.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. **Revista do Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 Anos. Belo Horizonte**: [S.n], 2008.

_____. **Informática Pública**, ano 10, nº2. 2008. Belo Horizonte: [S.n], 2008b.

_____. **Informática Pública**, ano 11, nº1. 2009. Belo Horizonte: [S.n], 2009.

_____. Decreto nº 13.714 de 17 de Setembro de 2009. Institui o Comitê Governamental de Gestão Participativa. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 18/11/2009b. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1007488>> Acesso em 24 de mar. 2016.

_____. **Histórico e evolução do OP digital**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPort al&app=portaldoop&tax=17242&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0&> Acesso em 10/12/2010.

_____. **Relatório de Votação 2011**. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=Relatorio da votacao do OP Digital 2011 2.pdf>>. Acesso em 24 de mar. 2015.

_____. **Plano Regional de Empreendimentos: Orçamento Participativo 2013/2014, Orçamento Participativo Digital 2011**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/plano_de_empreendimentos_op_2013_2014.pdf>. Acesso em 24 de mar. 2016..

_____. **Orçamento Participativo Digital 2013**. Disponível em: <<https://opdigital.pbh.gov.br/>>. Acesso em 16/05/2015.

_____. **Plano Regional de Empreendimentos: Orçamento Participativo 2015/2016, Orçamento Participativo Digital 2013**. Belo Horizonte, 2015b. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/plano_de_empreendimentos_op_2015-2016.pdf>. Acesso em 16 abr. 2016.

_____. **Índice de Qualidade de Vida Urbana**. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=31787&chPlc=31787&viewbusca=s%3E/>>. Acesso em 28 jan.2016.

_____. **Orçamento Participativo Regional.** Disponível em: <<http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/orcamento-participativo/orcamento-participativo-regional>>. Acesso em 29 jan. 2016b.

_____. **Painel do Orçamento Participativo.** Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/flash/painel_op_sala_de_situacao.swf>. Acesso em 25 abr. 2016c.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 35.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, 10 jul. 2001.

_____. Ministério da Fazenda. Caixa Econômica Federal. **Sistema de Coleta de Dados Contábeis.** Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp>. Acesso em 27/05/2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-ant anteriores/eleicoes-ant anteriores>>. Acesso em 27/01/2016.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Democracia participativa e política urbana na experiência de Belo Horizonte a partir dos anos 1990.** Revista Observatório do Milênio de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Ed. SMPL, v.2, n.1, p. 25-39, 2009.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; Carneiro, Ricardo. **Os caminhos (e descaminhos) da democratização das políticas urbanas:** o que há de novo no Brasil contemporâneo? Cadernos de gestão pública e cidadania. Jul./Dezembro de 2009 – Vol. 14. Número 55.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; Carneiro, Ricardo; TEIXEIRA, Lucas Milher Grego. **Democracia e inclusão:** novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988. **Cadernos da Escola do Legislativo.** Belo Horizonte, v. 12, n. 18, p. 127-163, jan./jun. 2010.

CABANNES, Yves e BAIERLE, Sergio. **Financiamento Local e Orçamento Participativo.** Seminário de lançamento da Rede URB-AL n.º 9, Prefeitura de Porto Alegre. 2004

CABANNES, Yves. **Instrumentos de articulação entre planejamento territorial e orçamento participativo.**[S.l.]: SEGRAC, Março 2007.

CORTELIA, Mário Sérgio; RIBEIRO, Renato Janine. **Política - Para não ser um idiota.** São Paulo: Ed. Papyrus, 2010.

COSTA, Eduardo. **OP Digital na mira também da PBH.** Belo horizonte, maio de 2011. Disponível em <<http://www.itatiaia.com.br/blog/eduardo-costa/op-digital-na-mira-tambem-da-pbh>> Acesso em 28 mar. 2016.

COSTA, Walkiria Guimarães Teixeira. **Governo eletrônico:** análise do quesito e-democracia na avaliação dos sites do governo do estado de Minas Gerais. Monografia de Especialização, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: 2008.

CUNHA, Maria Alexandra; COELHO, Taiane Ritta; POZZEBON, Marlei. **Internet e Participação:** O caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. Revista de Administração de Empresas, vol. 54, n. 3, maio-junho 2014. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae/vol54-num3-2014/internet-participacao-caso-orcamento-participativo-digital-belo-horizonte>>. Acesso em 24 de mar. 2016.

FARIA, Cláudia. **Democratizando a relação entre poder público municipal e a sociedade civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte**. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

_____. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea**: a análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Campinas, vol. 25, nº 73, 2010, p. 101-176.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro, Editora UFRJ/IPPUR, 2001.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. **Participação e deliberação**: análise do impacto dos usos das tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2012.

FERREIRA, Jorge. Apresentação. **Tempo**, Niterói, v. 14, n. 28, p. 11-18, Jun. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-77042010000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 de Fev. De 2016.

FILIAL brasileira do Google vai assumir controle mundial do Orkut. **Portal G1**, Rio de Janeiro, 07 ago. 2008. Caderno Tecnologia. Disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Tecnologia/0,,MUL715477-6174,00>>. Acesso em 24 de mar. 2016.

FRANCHE, Marc-André. **Concertación y Acuerdos**: La Experiencia de Porto Alegre. La Paz: PNUD, 2000. Disponível em <<http://idh.pnud.bo/d7/sites/default/files/Informes/Cuadernos%20de%20futuro/13%20La%20experiencia%20de%20Porto%20Alegre/Cuaderno13.pdf>>. Acesso em 22 de Jan. de 2016.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Thinking about Empowered Participatory Governance**. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin (orgs.). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. (The Real Utopias Project IV). Londres/Nova Iorque: Verso, 2003. p. 13-42.

FUKS, Mário. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro**. Ação e debate nas arenas públicas. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa Social**. São Paulo, Atlas, 2012.

GOMES, Maria Auxiliadora. **Orçamento Participativo de Belo Horizonte**: um instrumento de planejamento da gestão democrática. In: AZEVEDO, Sérgio. (Org.); FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). *Orçamento participativo. Construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Renavan, 2005.

FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). **Orçamento participativo. Construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Ed. Renavan, 2005. 49-70.

FERRARI, Eduardo. Aécio aumenta sua participação na campanha de João Leite. **Portal UOL**, Últimas notícias. Belo horizonte, 21 de set. 2004. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/reuters/2004/09/21/ult27u44395.jhtm>> Acesso em 28 mar. 2016.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. In: **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, Rio de Janeiro, nº 36, 1995, pp. 39-53.

HILGARTNER, S; BOSK, C. The rise and fall of social problems: a public arenas model. **American Journal of Sociology**, **94(1):53-78**.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. Empoderamento: definições e aplicações. In: 30 Encontro Nacional da ANPOCS, 2006, Caxambu. **30 Encontro Nacional da ANPOCS** - Programação e resumo, 2006. Disponível em

<http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3405&Itemid=232>. Acesso em 22 de out. 2015.

HUNTINGTON, Samuel P. **Terceira onda de democratização**: A Democratização no final do século XX. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**: Estimativa de população 2011-2015. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=310620>>. Acesso em 25 jan. 2016.

INTERNET 2010 in Numbers. **Pingdom**, 12/01/2011. Disponível em <<http://royal.pingdom.com/2011/01/12/internet-2010-in-numbers/>>. Acesso em 15 jan. 2016.

INTERNET 2011 in Numbers. **Pingdom**, 17/01/2012. Disponível em <<http://royal.pingdom.com/2012/01/17/internet-2011-in-numbers/>>. Acesso em 15 jan. 2016.

LACERDA, Márcio. Apresentação. **Revista Observatório do Milênio de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: SMPL, v.2, n.1. 2009.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. Editora 34: São Paulo. 1999.

LÜCHMANN, Lígia Helena Han. **25 anos de Orçamento Participativo**: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade (Online)*, v. 13, p. 167, 2014. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p167/28903>>. Acesso em 21 jan. 2016.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Internet e Participação Política no Caso do Estado Brasileiro**: Um Relato de Pesquisa. *Em Questão*. Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 219-247, Jul./Dez. 2009.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (orgs). **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

MATTOS, Patrícia Castro. **As Visões de Weber e Habermas sobre Direito e Política**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 2002

MÁXIMO, Luciano. **Cidades com orçamento participativo gastam mais com saúde e saneamento**. Observatório de Informações Municipais. São Paulo, 11/02/2014. Disponível em <http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe_noticia¬icia_id=43832>. Acesso em 04 de dez. 2015.

MENDONÇA, Marcelo Pires; FRANCESCHINELLI, Milena. **Mas, o que é um conselho municipal?**. *Pragmatismo Político*, Editorial, 24 de fev. 2015. Disponível em <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2015/02/mas-o-que-e-um-conselho-municipal.html>>. Acesso em 20 jan. 2016.

MOTTA, Denise. **PT de BH rompe com Lacerda e escolhe Roberto Carvalho candidato a prefeito**. Portal Último Segundo, Política. Belo horizonte, 30 de jun. 2012. Disponível em <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2012-06-30/pt-de-bh-rompe-com-lacerda-e-escolhe-roberto-carvalho-candidato-a-prefeito.html>>. Acesso em 28 mar. 2016.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. **Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração**: Potencial e Desafios. In: *Revista de Administração Contemporânea*, v.15, n.4, pp.731-747, Jul/Ago. 2011, Curitiba. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v15n4/a10v15n4.pdf>>. Acesso em 28 mar. 2016.

NABUCO, Ana Luiza; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. **A Experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte**: O Uso das Novas Tecnologias no

Fortalecimento da Democracia Participativa. In: BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Informática Pública, ano 11, nº1. 2009. Belo Horizonte: [S.n], 2009. p.139-155.

Observatório Internacional de Democracia Participativa. **Orçamento Participativo Digital: II distinção** Observatório Internacional de Democracia Participativa. 2007. Disponível em: <http://www.oidp.net/pt/v_publicaciones_7.php> Acesso em: 29 de out. 2010.

OLIVEIRA, Ana Maria Rodrigues. **Comunicação, participação política e tensões da democracia no governo local: o orçamento participativo digital 2011 em Belo Horizonte.** 2014. 134f. Tese (Doutorado) Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/2014%20comunicacao%20participacao%20politica.pdf>>. Acesso em 02 jan. 2016.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992.

PIMENTEL, Fernando daMatta. Participação e cidadania. **Orçamento Participativo Digital: II Distinção** Observatório Internacional de Democracia Participativa. 2007. Disponível em: <http://www.oidp.net/pt/v_publicaciones_7.php> Acesso em: 24 de out. 2010.

PIRES, Roberto Rocha. **Orçamento participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte.** Belo Horizonte, 2001. Disponível em <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/RobertoPires.pdf>>: Acesso em 24 de out. 2010.

PRIMO, Alex. **O aspecto relacional das interações na Web 2.0.** E- Compós (Brasília), v. 9, p. 1-21, 2007. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/limc/PDFs/web2.pdf>> Acesso em 24 de out. 2010.

RAINHA, Jamila Coco. **Teoria Hegemônica e Democracia.** Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, Edição n.03, v.1, Junho. 2008. pp.170-181.

RAMOS JÚNIOR, Hélio Santiago; ROVER, Aires José. **Democracia eletrônica na sociedade da informação.** Disponível em <http://www.infojur.ufsc.br/aires/arquivos/conpedi_democracia-helio-aires.pdf> Acesso em 24 de out. 2010.

RAVANELLI, Rafael; COSTA, Davi Rogéria de Moura ; BONACIM, Carlos Alberto Grespan . Indicativos da existência de barganha no processo orçamentário brasileiro. In: 12º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2012, São Paulo. Anais do 12º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2012.

RECUERO, Raquel da Cunha. **Weblogs, webrings e comunidades virtuais.** Disponível em: <<http://www.raquelrecuero.com/webrings.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

REGINATO, Lucas. **A democracia participativa e os conselhos municipais.** Portal Fórum. Edição digital de 07 de Julho, 2014. Disponível em <http://www.revistaforum.com.br/blog/2014/06/democracia-participativa-e-os-conselhos-municipais>>. Acesso em Acesso em: 24 de mai. 2015.

REIS, Daniel. RIDENTI, Marcelo. SÁ MOTTA, Rodrigo. (Org.) O Golpe e a ditadura militar 40 anos depois (1964-2004) 1 ed. Bauru / SP: Editora do Sagrado Coração - EDUSC, 2004.

RENNÓ, Lucio; SOUZA, Aílton. **A Metamorfose do Orçamento Participativo: Mudança de Governo e seus Efeitos em Porto Alegre.** Revista de Sociologia e Política (Online), v. 20, p. 235-262, 2012.

ROCHE, JEAN apud VIDAL NETO, Pedro. Estado de Direito: Direitos Individuais e Direitos Sociais. São Paulo: LTr, p.114-115, 1979.

ROCHFORT, David; COOB, Roger. **The politics problem definition:shaping the policy Agenda.** Kansas, University Press of Kansas, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **O Contrato Social**. Tradução: Rolando Roque da Silva. Editora Ridendo Castigat Moraes. 2002. Disponível em: < <http://libros-en-pdf.com/descargar/do-contrato-social-rousseau-3.html>> Acesso em Acesso em: 24 de out. 2010.

ROYAL, Ségòlene. **A nova era da democracia participativa**. Introdução. Revista Observatório do Milênio de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Ed. SMPL, v.2, n.1, 2009.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousely Celi Moura; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação e deliberação na internet**: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. Opinião Pública, Campinas, vol. 16, nº 2, Novembro, 2010, p.446-477.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Prefácio. In AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs). **Inovação democrática no Brasil**. São Paulo Ed. Cortez, 2003.

_____. **Orçamento Participativo em Porto Alegre**: para uma democracia redistributiva, in SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa. Porto: Ed.Afrontamento, 2005.

_____. **Democratizar a democracia**. Porto: Ed. Afrontamento, 2005.

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas**. Papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: v.15, n.4, p.84-97, 2001.

SOUZA, Josias. **Belo Horizonte: PT rompe com PSB de Lacerda**. São Paulo, junho de 2012. Disponível em < <http://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2012/06/30/belo-horizonte-pt-rompe-com-psb-de-lacerda/>>. Acesso em 28 mar. 2016.

SILVA, Lílian Lenite da; AMORIM, Wellington Lima. **Política, democracia e o conceito de “representação política” em Weber**. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau: [S.n] v.2, n.4, p.01-16, Sem II. 2008

SILVA, Roseane; VOSGERAU, Dilmeire Sant’Anna Ramos. **O processo de análise de dados a partir de mensagens extraídas de um ambiente virtual**. In: VII Congresso Internacional de Educação, Curitiba, 2007. Anais. Curitiba: Educere, 2007. Disponível em <<http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2007/anaisEvento/arquivos/PA-509-02.pdf>>. Acesso em 28 mar. 2016.

SILVA, Andressa Hennig; MOURA, Gilnei Luiz de; CUNHA, Daniele Estivalete; FIGUEIRA, Kristina Kieling; HORBE, Tatiane de Andrade Neves; GASPARY, Eliana. **Análise de conteúdo**: fazemos o que dizemos? Um levantamento de estudos que dizem adotar a técnica In: IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade, 2013, Brasília. Disponível em <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEPQ/eneq_2013/2013_EnEPQ76.pdf>. Acesso 28 mar. 2016.

SINTOMER, Yves. Herzberg, Carsten. ALLEGRETTI, Giovanni. **Aprendendo com o Sul**: O Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação global. Diálogo Global, nº 25, Mar. 2012, Bona. Disponível em http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DialogoGlobal_25pt.pdf>. Acesso em Acesso em: 24 de mai. 2010.

SCHUMPETER, Joseph. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.

VALVERDE, Bruno Alves. **Orçamento participativo digital, debates digitais?**: uma análise das novas formas de debate do orçamento participativo em belo horizonte a partir da implementação do OP DIGITAL. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização)-Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2011. 72p. Disponível em <<http://www.webartigos.com/artigos/orcamento-participativo-digital-debates-digitais/139677/>>. Acesso em 24 mar. 2016.

VELOSO, A.F; VILLELA, A.; GIAMBIAGI. F. Determinantes do “Milagre Econômico Brasileiro” (1968-1973): uma análise empírica. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, v. 62 n. 2 / p. 221–246 Abr-Jun 2008.

VENADES, Romulo. **O OP digital e o fim da participação popular**. Belo Horizonte, dezembro de 2013. Disponível em <<http://msbarreiro.blogspot.com.br/2013/12/o-op-digital-2013-e-o-fim-da.html>> Acesso em 28 mar. 2016.

VIDAL NETO, Pedro. **Estado de Direito**: Direitos Individuais e Direitos Sociais. São Paulo: LTr, 1979.

WAMPLER, Brian. **Orçamento Participativo: uma explicação para as variações nos resultados**. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs). **Inovação democrática no Brasil**. São Paulo Ed. Cortez, 2003.

_____. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro**: "boas práticas" devem ser promovidas? *Opinião. Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, Junho, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 21 Jan. 2016.

WEBER, Max. **Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída**. 2ª edição. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

_____. **Economia e sociedade**. Vol. 2. Brasília: Editora da UNB, 2004.

_____. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2006. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/23051/1/RESUMO-CRITICO-DO-LIVRO-Ciencia-e-Politica-Duas-Vocacoes-de-MAX-WEBER/pagina1.html#ixzz12FvvB9jX>> 16 de mai. 2010.