

Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: Desafios para a Construção de um Espaço Democrático

Thelma Yanagisawa Shimomura

Ciro Antônio da Silva Resende

Lara Marina Ferreira

Resumo:

O presente artigo pretende debater e analisar a experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte, seus avanços e desafios na construção de um espaço democrático. Para tanto, foram analisadas comparativamente as edições 2006, 2008 e 2011, no que toca ao formato do projeto, às obras selecionadas, número de participantes, entre outros indicativos. Foram verificados, também, os graus de participação associados a cada edição, concluindo-se, ao final, que o grande desafio do Orçamento Participativo Digital é o de aprofundar os mecanismos de deliberação e argumentação, sobretudo no que se refere à determinação das obras elegíveis.

Palavras-chave: Orçamento Participativo Digital – Democracia - Participação

Introdução

No contexto das demandas por descentralização das políticas públicas que marcaram as décadas de 70 e 80, o Orçamento Participativo (OP) aparece como um método inovador para gerir os recursos públicos municipais com a participação de comunidades. As experiências de Porto Alegre e de Belo Horizonte acenderam os debates teóricos sobre novas formas de participação nas democracias contemporâneas (Arretche, 2002).

É possível identificar como momento atual desta prática, no Brasil, uma fase de digitalização. Trata-se de um momento de reflexão sobre a experiência, a partir do qual novas vivências despontam, como por exemplo, a hibridização do OP com as Tecnologias de

Informação e Comunicação (TIC) gerando o Orçamento Participativo Digital (OPD). Com isso questiona-se se esta nova e atual fase poderia ser classificada como “digitalização” deste experimento participativo (Pires, 2001).

Entretanto, a aplicação do formato digital, ao mesmo tempo em que facilita a participação, coloca novos problemas teóricos e políticos, cuja reflexão é a proposta desta comunicação. Pretende-se debater de que forma a internet pode reforçar a democracia, apresentando-se como nova forma de participação capaz de diminuir as desigualdades de oportunidade e as capacidades para atuar.

Dessa forma, a primeira parte do *paper* reflete sobre as contribuições das ferramentas de Tecnologia da Informação, procurando debater os graus de participação associados aos sites de cada edição, a partir do marco teórico da teoria democrática

A segunda parte apresenta um breve histórico da experiência de Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte, com o objetivo de fornecer um panorama sobre os problemas enfrentados e sucessos conquistados nas edições 2006, 2008 e 2011, a partir de indicadores quantitativos.

Ao final, conclui-se que apesar dos avanços oferecidos pelo Orçamento Participativo Digital, o grande desafio que se coloca diz respeito ao desenvolvimento de canais de debate e aprofundamento de reflexões, com oferecimento de argumentos e contra-argumentos capazes de alterar as preferências expostas na esfera pública, em conformidade com a teoria da democracia deliberativa.

1. A contribuição das ferramentas de Tecnologia da Informação para a participação democrática

Uma primeira perspectiva da questão refere-se à contribuição que a internet pode oferecer para diminuir a distância entre representantes e representados, diminuindo assim a assimetria de informação entre eles. Por meio desse canal de comunicação, os cidadãos têm acesso a informações que os agentes estatais detêm, tais como características e detalhes das obras propostas. Por sua vez, o poder público tem acesso às preferências dos eleitores sobre as obras consideradas prioritárias.

O grande desafio que canais nesse formato precisam enfrentar é o esforço para incentivar a deliberação, e não apenas a participação plebiscitária. Por deliberação, compreende-se aqui o modelo de democracia que prioriza a constituição de espaços argumentativos capazes de alterar preferências prévias (Komito, 2005). A perspectiva adotada é a de que os autores da democracia deliberativa procuraram ampliar a legitimidade do processo decisório para além do ato de votar, incluindo também o processo deliberativo que antecede e permeia as decisões propriamente ditas.

Com essa ampliação, não se abre mão do desenho institucional apresentado pela democracia participativa, já que os canais de participação direta continuam a ser importantes. Entretanto, para esse novo modelo, tais canais não são substitutos da representação, mas complementares à ela. Por outro lado, assume-se a problemática tarefa de promover um desenho institucional de arena que permita a participação no debate público, com as diferenças de interesses, valores e poderes dos participantes.

A classificação sistemática proposta por Sampaio (2010) ilustra esses pressupostos teóricos, ao apresentar desde o grau de democracia digital de disponibilidade de informação, passando pela coleta de opinião pública, pela transparência e prestação de contas, até o grau de democracia deliberativa, que visa o convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público. O último grau de democracia digital seria o mais idealista, no qual as ferramentas digitais concretizariam um modelo de democracia direta.

A participação política no processo do OPD 2008, por exemplo, foi percebida como limitada e essencialmente plebiscitária, sendo que o poder do cidadão foi reservado à parte final do processo, ou seja, o poder efetivo para causar mudanças na administração foi limitado ou nulo (Sampaio, 2009). Críticas dessa natureza despertam para a questão da participação na construção da agenda política, ou seja, a participação dos envolvidos na definição do tema que será colocado em votação. Conforme ressalta Luis Felipe Miguel (2003, p. 123), “um modelo representativo inclusivo precisa contemplar com mais cuidado as questões ligadas à formação da agenda, ao acesso aos meios de comunicação de massa e às esferas de produção de interesses coletivos”.

Além de debater sobre quem seleciona as obras e como elas são ofertadas à votação, um modelo de democracia deliberativa deve incentivar o debate público como ferramenta

capaz de potencializar as trocas de informações. A argumentação e a contra-argumentação, situações típicas das interações face a face, precisam ser resgatas pelos mecanismos de TI.

No caso de Belo Horizonte, há indicações de que a introdução da internet também teve efeitos positivos para a participação. Como indica Peixoto (2008), o orçamento participativo presencial da cidade tinha uma média de participação de 1,46% do eleitorado total da cidade.

Já em sua primeira edição, em 2006, o Orçamento Participativo Digital apresentou um índice de participação em torno de 10% do número de eleitores, ou seja, por volta de 7 vezes superior ao presencial. Peixoto (2008) evidencia que não parece haver uma ligação direta entre o número de votos por região e bairro com os fatores sócio-econômicos, como indicam as teorias de exclusão digital e da normalização. Como observado em estudo anterior (SAMPAIO, 2009), pelo contrário, os três bairros com maior votação no OPD 2006 não eram os três bairros mais populosos ou com os maiores índices econômicos da cidade.

Quanto ao site da OPD de 2006, após o término das votações, ele foi mantido no ar. Entretanto o fórum foi fechado para participação. Foram conservadas apenas informações básicas sobre as obras vencedoras de cada regional e os votos conquistados. Também foram acrescentados depoimentos - basicamente positivos - da população a respeito da participação no programa online.

Em 2008, foi realizada a segunda edição do evento. Ao contrário da versão original, o contexto que caracterizou esta versão foi bem diferenciado. Primeiramente, tratava-se do último ano de mandato do então prefeito, Fernando Pimentel, que não mais poderia ser reeleito. As eleições municipais foram bastante disputadas e orçamento participativo e o OPD foram, inclusive, motes de campanha. Márcio Lacerda foi eleito e o OPD 2008 foi realizado em novembro, apenas um mês depois dos resultados, contando com um menor número de dias para a votação.

Tanto o site da OPD 2008 e o de 2011 foram mantidos no ar após o término das votações com as informações básicas sobre as obras vencedoras de cada regional, os votos conquistados e o resumo da obra vencedora. Mas no site de 2011 é possível ler os depoimentos postados que estão separados por assunto (região) e também publicar um novo depoimento.

1.1. O grau de democracia digital nos portais do orçamento participativo

O OPD pode ser enquadrado dentro de uma visão forte de governança eletrônica, por desenvolver mecanismos capazes de aumentar a participação de atores da sociedade nos processos de definição de políticas e discussão de temas anteriormente restritos ao sistema político. Incidindo diretamente nas relações entre governo e cidadão, enfatiza a participação política, a qual pode ser definida como “mecanismo que permite aos governos dialogar com seus cidadãos e favorece a habilidade dos governantes de demandar, receber e incorporar as preferências e informações de seus representados” (UN E-Government survey 2008).

Objetivando localizar os portais utilizados pelo Orçamento Participativo Digital (OPD) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte nos anos de 2008 e 2011 em graus específicos de democracia digital, lança-se mão da tipologia apresentada por Wilson Gomes (2004). O site de 2006 não será aqui analisado, visto que, como dito anteriormente, apesar de estar no ar, algumas informações como a postagem de mensagens da população e o fórum foram excluídos.

A título de comparação, elencamos, na sequência, as características principais de cada versão analisada (2008 e 2011), as quais caracterizarão determinados enquadramentos de democracia digital, elaborados por Wilson Gomes e apresentados no texto “Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras” (2005), de Sivaldo Pereira da Silva. Vale destacar que este autor analisa sites institucionais de governo, o que não é caso dos sites aqui apreciados. Nesse artigo não nos centramos no site da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/>), mas sim nos sites destinados a experiência do Orçamento Participativo Digital (OPD) deste município (<http://opdigital.pbh.gov.br/>, <http://opdigital2011.pbh.gov.br/index.php>). Vale assinalar, entretanto, a presença no site do OPD de um link direto para o site institucional da Prefeitura. Dessa forma, mesmo se tratando de objetos distintos, os elementos, conteúdos e ferramentas peculiares a cada grau contribuem para situar a experiência em análise.

Antes de se ater especificamente a cada versão, vejamos o que nos assevera Sivaldo acerca do enquadramento em graus de democracia digital proposto por Gomes:

Nas variações do debate sobre democracia digital, o que está em jogo é a busca de maior participação da esfera civil nos processos de produção de decisão política.

Esta participação pode assumir diversos graus, e sua intensificação seria o imaginário da democracia direta de inspiração grega. Gomes propõe a existência de cinco graus de participação popular no emprego das TICs, que podem contemplar as diferentes compreensões da democracia, sobre os quais os experimentos e discursos poderiam ser enquadrados. (SILVA, 2005, p. 454).

Assim, o primeiro grau “pode ser caracterizado pela ênfase na disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos” (SILVA, 2005, p. 454). O segundo grau de democracia digital, por sua vez, consiste “no emprego das TICs [Tecnologias da Informação e Comunicação] para colher a opinião pública e utilizar esta informação para a tomada de decisão política, e na configuração de ‘um Estado que consulta os cidadãos pela rede para averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda pública’ (GOMES, 2004b, p. 6)” (SILVA, 2005, p. 455). Quanto ao terceiro grau, é este “representado pelos princípios da transparência e da prestação de contas (*accountability*), gerando uma maior permeabilidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil” (SILVA, 2005, p. 455). O quarto grau de democracia digital “está baseado na ‘democracia deliberativa’. Consiste na criação de processos e mecanismos de discussão, visando o convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público, definindo práticas mais sofisticadas de participação democrática” (SILVA, 2005, p. 456). Há, ainda, um quinto grau, no qual “as TICs teriam uma função fundamental: retomar o antigo ideal da democracia direta” (SILVA, 2005, p. 456).

1.1.1. O grau de democracia digital na versão do OPD de 2008

A versão do site do OPD de 2008 apresenta os seguintes elementos caracterizadores do primeiro grau de democracia digital: notícias produzidas pelo próprio governo, ligadas ao processo de votação; possibilidade de inserção de dados pelo usuário e consequente obtenção de informação propiciada pela ferramenta “buscar”, que se encontra dentro da guia “Notícias”; presença de algumas informações genéricas, como, por exemplo, a História do Orçamento Participativo e dados sobre as obras do OPD 2008; mecanismo para indagação sobre tema genérico e tema específico, por meio da ferramenta “Fale Conosco”, a qual requer um simples cadastro, fornecendo-se apenas nome e e-mail.

Quanto ao segundo grau de democracia digital, um de seus elementos presente no site refere-se à existência de campanha publicitária *online* que estimula a emissão da opinião do cidadão, o que pode ser exemplificado pelo mecanismo “Indique o OP Digital para um amigo”. Há, ainda, a existência de informações no portal sobre infraestrutura tecnológica que propicia o acesso e uso das TICs pelo cidadão. Sobre esse aspecto, o site apresenta as barras “Dúvidas” e “Mapa do Site” que muito auxiliam a navegação.

Como o terceiro grau de democracia digital refere-se à existência de ferramentas que gerem uma maior porosidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil, verifica-se, nesse sentido, espaço (Debates > Opinião do Cidadão) para recepção de críticas do cidadão publicadas, no qual a população expressa sua opinião sobre as obras. Existe ainda um fórum *online* temático do tipo discursivo (“Bate Papo OP Digital”), aberto ao público mais amplo, para o qual determinadas autoridades eram convidadas. Por fim, pode-se falar também da existência de informações no portal sobre infraestrutura tecnológica que propicia o acesso e uso das TICs pelo cidadão, voltadas para o acompanhamento público dos atos da administração pública. Tal fato é permitido, por exemplo, pela ferramenta que permite visualizar o andamento das obras elencadas em 2006.

Algumas observações são necessárias quanto a este link que permite o acompanhamento do OPD 2006. Na página que se abre, cujo desenho é muito pouco atrativo, aparecem apenas dois links: “Acompanhe as obras” e “Vídeos das obras”. Ao clicar no primeiro, nove obras são listadas, as quais podem ser expandidas, trazendo, então, informações básicas (como regional e previsão de conclusão), depoimento de um cidadão e imagens comparativas. Vale pontuar que todas as obras apresentavam previsão de encerramento para os anos de 2008 e 2009, entretanto, apenas o link para a Reforma da Praça Raul Soares traz uma foto final (e não do andamento) da obra, constatando, assim, sua desatualização, o que não permite um *feedback* completo para a população.

Por fim, acerca do quarto grau de democracia digital, o OPD apresenta um sistema avançado de votação, cujo resultado tem caráter deliberativo. Tanto é que na sessão dúvidas do site do OPD 2008 encontra-se: “O voto decidirá o que será feito pela prefeitura? Sim. A obra mais votada será executada pela Prefeitura de Belo Horizonte nos próximos 02 anos”.

Destarte, como salienta Silva,

esses graus não devem ser compreendidos como ‘excludentes’ entre si. Também não devem ser vistos de forma rígida como parâmetros estanques. (...) Embora, em princípio, um grau não inclua necessariamente um outro grau, um projeto pode situar-se entre graus, estando mais propenso para um determinado grau sob um aspecto e para outro grau sob outro, já que os fenômenos não são rigorosamente homogêneos e as iniciativas nem sempre constituem um sistema unitário (SILVA, 2005, p. 457).

Fica, então, claro que o site do OPD 2008, na versão atualmente disponível ao internauta, apresenta elementos que mostram que é ele perpassado por estes quatro graus de democracia digital.

1.1.2. O grau de democracia digital na versão do OPD de 2011

O site do Orçamento Participativo Digital, em sua versão 2011, apresenta, basicamente, as mesmas ferramentas verificadas na versão anterior. Desse modo, pode-se considerá-lo como perpassado também pelos quatro primeiros graus de democracia digital. No entanto, são notáveis as alterações no site, sobretudo, em seu *design* (é mais colorido, sendo que todas as ferramentas estão destacadas) e disposição de ferramentas (barras e links), as quais, certamente, facilitaram o acesso e a participação dos cidadãos.

Vale mencionar a presença de links diretos para as redes sociais (*Facebook*, *Orkut* e *Twitter*), os quais permitiram aos internautas compartilhar o site do OPD 2008 e com isso amplificar a campanha publicitária *online*, que é um elemento característico do segundo grau de democracia digital. Certamente, foi através das redes sociais que muitas pessoas tiveram contato com o site, acessaram-no e, então, votaram. A página inicial traz também um vídeo que faz um panorama sobre a história do Orçamento Participativo e explicações acerca do processo de votação *online*.

No entanto, apesar destes aspectos, fica claro que foram poucas as melhorias realizadas no site do Orçamento Participativo Digital, crítica esta que pode ser estendida para o processo como um todo. As ferramentas virtuais utilizadas em 2008 reapareceram em 2011 praticamente idênticas. Dessa forma, diante da internet como um mecanismo que pode muito contribuir para a participação pública, o OPD precisa, em suas versões futuras, buscar

ferramentas virtuais que, realmente, façam diferença no processo geral, permitindo, enfim, uma real permeabilidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil.

2. Breve histórico do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte

Em 2006, a Prefeitura de Belo Horizonte introduziu a primeira experiência mundial de uso da internet por um governo local como instrumento deliberativo de parte do orçamento público. O "Orçamento Participativo Digital" (OPD) se deu através de votação *online*, de modo que através do site, qualquer cidadão com título de eleitor em Belo Horizonte estava habilitado a participar. Na primeira edição, o OPD alcançou 172.937 participantes, o que representou em torno de 10% do eleitorado da cidade e um número cinco vezes superior aos participantes do OP presencial do mesmo ano. Os participantes puderam escolher nove entre 36 obras pré-selecionadas pela Prefeitura e pelas associações ligadas ao OP, perfazendo uma obra por regional, sendo facultativo votar em todas as regionais.

Previsto para ser bianual, na segunda edição em 2008, além da internet, a telefonia também foi utilizada para permitir que os 124.320 cidadãos elegeassem uma obra viária. A Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) pré-selecionou 5 obras e a população escolheu um destes empreendimentos. A terceira edição da OPD foi em 2011 e contou com 36 empreendimentos pré-selecionados, dos quais 9 foram escolhidos, perfazendo uma obra por regional.

Tabela 1

Quadro comparativo dos OPD 2006, 2008 e 2011 quanto ao Acesso, Pré- requisitos para votar, Número de obras pré- selecionadas, Número de obras aprovadas, Divisão por Regional e Tipo do voto.

Belo Horizonte 2006 – 2011.

Edição	2006	2008	2011
Acesso	Internet	Internet e Telefone	Internet

Pré- requisitos para votar	Título de Eleitor de Belo Horizonte	Título de Eleitor de Belo Horizonte	Título de eleitor de BH e informar gênero e idade
Número de obras pré-selecionadas	36	5	36
Número de obras aprovadas	9	1	9
Divisão por Regional	Sim	Não	Sim
Tipo do voto	1 voto obrigatório na Regional correspondente ao Título de Eleitor e voto facultativo nas outras Regionais	1 voto	1 voto na Regional correspondente ao Título de Eleitor

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados extraídos do site da PBH 2012 ¹

A análise desse quadro comparativo revela que os perfis dos Orçamentos Participativos Digitais de 2006 e 2011 são bastante semelhantes, com distribuição de obras pelas várias regionais ao passo que o formato do OPD 2008 é bastante diferente, com a possibilidade de eleição de apenas uma obra no município. O retorno, em 2011, para formato parecido ao OPD 2006 parece indicar que a experiência do OPD 2008 não foi satisfatória, por razões que serão debatidas mais adiante.

Outra diferença observada diz respeito à exigência de indicação de gênero e faixa etária em 2011, que contribui para o delineamento do perfil dos eleitores do OPD em Belo Horizonte, da forma como demonstrado na tabela 2 a seguir.

Tabela 2

Perfil dos Participantes do OPD 2011 por gênero e faixa etária.

Belo Horizonte - 2011

¹http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17244&lang=pt_br&pg=6983&taxp=0&

Faixa Etária	Feminino		Masculino		Total
	Número	%	Número	%	
16 a 19	396	49,4	405	50,6	801
20 a 29	3.018	48,3	3.235	51,7	6.253
30 a 39	3.407	50,1	3.390	49,9	6.797
40 a 49	2.451	51,0	2.353	49,0	4.804
50 a 59	2.059	53,1	1.820	46,9	3.879
60 ou mais	1.504	52,9	1.340	47,1	2.844
Total	12.835	50,6	12.543	49,4	25.378

Fonte: PBH, 2012²

Verifica-se que a diferença de gênero não representou uma diferença significativa entre a capacidade de participação de homens e mulheres, analisadas por faixas etárias ou pelo número total. A maior diferença foi observada na faixa etária de 50 a 59 anos, na qual a participação feminina apresenta pouco mais de 6 pontos percentuais superior à masculina.

Quanto à variável idade, nas duas pontas da tabela a participação é menor, especialmente entre os mais jovens, na faixa de 16 a 19 anos. É interessante observar que, intuitivamente, parece razoável afirmar que essa faixa etária tem maior facilidade e frequência de acesso que os indivíduos de faixa etária maiores. Ainda assim, a participação dos maiores de 60 anos é mais de duas vezes maior que a participação dos mais jovens.

Tabela 3

Comparação entre dados do Orçamento Participativo e do Orçamento Participativo Digital.

Belo Horizonte (2006-2011)

Edição	2006 OP	2006 OPD	2008 OP	2008 OPD	2011 OP	2011 OPD

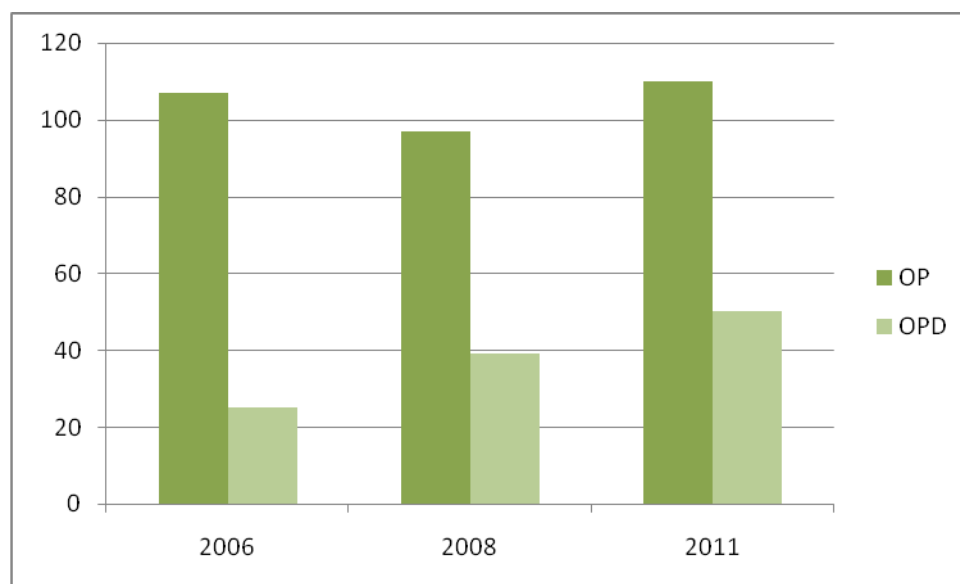
² http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17244&lang=pt_br&pg=6983&taxp=0&

Orçamento (R\$ milhões)	107*	25*	97*	39*	110	50
Participantes	33.643	127.937	44.000	124.320	25.871	25.488

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados extraídos do site da PBH 2012 e Sampaio 2010.

*Valores atualizados até outubro de 2008.

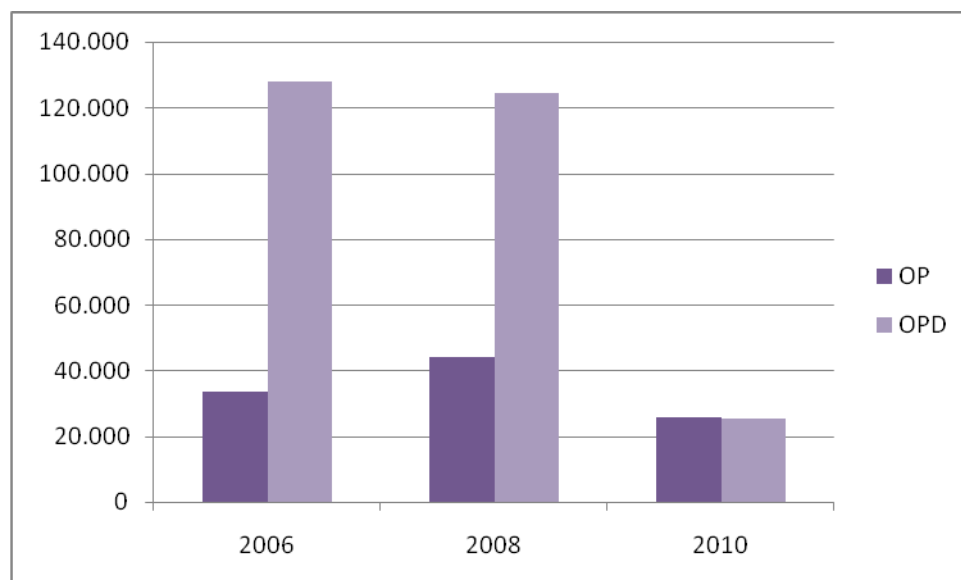
Gráfico 1: Orçamento destinado às obras do OP e OPD (em milhões)



Fonte: site da PBH

No que toca aos orçamentos destacados, a tabela 3 e o gráfico 1 revelam grande diferença entre os recursos do Orçamento Participativo e o Orçamento Participativo Digital, sendo os maiores valores destinados ao primeiro. Entretanto, enquanto na edição tradicional os recursos têm se mantido em torno de 100 milhões de reais, os recursos destinados ao OPD apresentam crescimento contínuo, tendo dobrado da primeira para a última edição. Segundo Peixoto (2008), apesar do orçamento geral ser menor, o orçamento por obra do OPD é superior ao do OP.

Gráfico 2: Número de Participantes no Orçamento Participativo e Orçamento Participativo Digital de 2006, 2008 e 2011.



Fonte: site da PBH

Quanto ao número total de eleitores no Orçamento Participativo Digital, em comparação com o Orçamento Participativo tradicional, observa-se que a ferramenta de tecnologia da informação favorece a participação, provavelmente por facilitar a votação e aumentar as possibilidades de interação para além dos encontros face a face. Entretanto, a comparação das edições digitais revela um declínio desde o lançamento da experiência em 2006, com destaque para a diminuição significativa da participação em 2011 sendo até menor que a do Orçamento Participativo tradicional do mesmo ano. Uma das hipóteses indicadas nesse trabalho, exclusivamente fundamentada em dados quantitativos, é de que os problemas observados na edição de 2008 contribuíram negativamente para essa queda de participação, também observada no Orçamento Participativo tradicional de 2011.

Previsto para ser realizado a cada dois anos, a edição 2010 do Orçamento Participativo Digital não foi concretizada em razão de falta de credibilidade no processo. Essa crise de legitimidade foi alimentada por dois fatores principais: a não realização da obra vencedora no OPD 2008 e as denúncias de fraudes e insegurança do sistema.

Sobre a primeira questão, a obra viária de reforma da Praça São Vicente, no Bairro Padre Eustáquio, na região noroeste da capital, foi a escolhida pelo processo de 2008.

Entretanto, a obra não foi realizada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, tendo sido delegada para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). À época, foi divulgado que a intervenção na Praça São Vicente teria sido incluída em obra que já seria realizada pelo DNIT.

Entretanto, a suspensão cautelar do processo de elaboração do edital para a realização das obras pelo DNIT foi imposta pelo Tribunal de Contas da União em setembro de 2010. No acórdão n.º 2396/2010, proferido nos autos da Representação TC 010.824/2010-3, os Ministros do TCU, embora tenham declarado a perda de objeto em razão de o próprio DNIT ter anulado o edital previsto, apontaram diversas falhas no processo, entre elas: prejuízo ao erário público, diversos fatores que prejudicariam a economicidade na execução das obras, superestimativa e sobrepreço de diversos itens, realização insatisfatória de estudos topográficos, entre outras.

Por outro lado, a obra escolhida em segundo lugar no OPD 2008, a alça viária que compõe o Portal Sul, no Bairro Belvedere, na região centro-sul da capital, que concentra moradores e empreendimentos de classes mais ricas, com alto nível de especulação imobiliária, foi executada no primeiro semestre de 2010. Segundo informações postadas pela Prefeitura de Belo Horizonte no site do OPD 2008, as obras do Bairro Belvedere foram executadas pela iniciativa privada, como parte de um pacote de compensações pela construção de um centro comercial às margens da BR-356.

Entretanto, a não execução da obra vencedora e a realização da obra que ficou em segundo lugar alimentou o discurso de que a decisão popular no Orçamento Participativo Digital não seria efetiva. A própria iniciativa da PBH de justificar a situação no site do OPD 2008 comprova os efeitos da situação na credibilidade do processo de participação popular. Outro ponto não divulgado diz respeito à destinação dos recursos previstos para a execução da obra vencedora em 2008, já que a reforma da Praça São Vicente foi delegada ao DNIT, para ser realizada com recursos federais, e a alça viária do Portal Sul foi assumida pela iniciativa privada.

Importante destacar que a própria inclusão do Portal Sul no OPD 2008 foi alvo de críticas, já que, segundo informações da própria PBH, todas as obras indicadas, decorrentes de estudos feitos pelo Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte (Viurbs), foram pautadas pelo impacto para os usuários de transporte coletivo e para os pedestres.

Pontos sobre a segurança do sistema foram também alvo de questionamento, contribuindo negativamente para a crise de credibilidade que envolveu o Orçamento Participativo Digital. O processo de votação, pela internet e pelo telefone, é bastante simples, exigindo-se apenas o número de inscrição eleitoral e a indicação da zona, além dos dados de faixa etária e gênero a partir do OPD 2011. Sem a conferência da identidade do eleitor, o processo não oferece garantias seguras contra a possibilidade de que pessoas que conheçam o número do título de eleitor de outras votem por elas. Situações como essas foram amplamente denunciadas no ano de 2008, por eleitores que não conseguiram votar porque seus títulos indicavam votação prévia, o que levou o Ministério Público de Minas Gerais a propor a Ação Civil Pública n.º 2515545-32.2008.8.13.0024, requerendo a anulação do processo de escolha pelo OPD daquele ano.

Com a finalidade de manter a possibilidade de votação pela internet e telefone, há a possibilidade de instalação de procedimentos de segurança para identificação dos eleitores, tal como, o cadastramento prévio com indicação de senhas individuais. Ao mesmo tempo, a imposição de novos requisitos pode desestimular a participação dos eleitores, que teriam que realizar mais um procedimento. Entre a facilidade de participação e a garantia de legitimidade, um sistema de Orçamento Participativo Digital precisa eleger um ponto ótimo no qual possa operar.

Sob esse pano de fundo de crise de legitimidade, acrescida pela não realização da edição 2010, foi realizado o OPD 2011 com características semelhantes ao OPD 2006, como visto. Quanto à segurança do sistema, com a Ação Civil Pública suspensa desde 2010, não foram instituídos novos mecanismos para fortalecê-la.

Sob esse pano de fundo de crise de legitimidade, acrescida pela não realização da edição 2010, foi realizado o OPD 2011 com características semelhantes ao OPD 2006, como visto. Quanto à segurança do processo eleitoral, a edição de 2011 passou a exigir, além do título de eleitor, o número de CPF. Era necessário, também ter um e-mail válido cadastrado, para a confirmação do voto. Ainda como forma de evitar as fraudes denunciadas, foi estipulado o limite de 50 votos por computador. No debate entre participação ampla e segurança do sistema, a possibilidade de voto por telefone foi descartada no OPD 2011.

3. Considerações finais: reflexões sobre a experiência do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte

Ainda que a perspectiva majoritária adotada pela teoria seja a de compreender a instituição de mecanismos de democracia digital como um modelo positivo que favorece a participação, não é demais refletir sobre uma questão primária: refletir sobre quem, efetivamente, participa em processos como esses. O uso de ferramentas de TI realiza um corte de ordem operacional, na medida em que não promove a inclusão de pessoas que não tem acesso à internet ou que têm dificuldade de fazer uso da mesma. Nesse aspecto, cabe assinalar o esforço da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte para minimizar essas dificuldades, colocando à disposição da população pontos de acesso e a possibilidade de utilização do telefone desde 2008.

Afinal de contas, é presumível que quanto mais incluído o indivíduo, política e economicamente, maior a possibilidade que ele participe efetivamente. É natural que uma pessoa com acesso fácil, corriqueiro e cotidiano à internet, informado sobre os prazos e formas de participação no Orçamento Participativo tenha maior propensão para votar. Ao contrário, uma pessoa que tenha que se deslocar de sua casa para essa finalidade, ou não tenha tanta intimidade com tecnologias da informação acabe optando por não participar. No limite, a utilização dessas tecnologias impõe uma visão de mundo racional e moderna sobre outras possibilidades de discurso e de participação tidas como atrasadas ou tradicionais.

Os problemas apontados aqui sobre o grau de democracia do Orçamento Participativo Digital não pretendem advogar a tese de que a experiência deva ser abolida. Ao contrário, a intenção de refletir e debater sobre essas questões revela que a superação dos obstáculos à participação e o desenvolvimento de melhores desenhos institucionais exigem o aprendizado constante com as experiências passadas.

Analisar o desenvolvimento e o objetivo inicial das ferramentas digitais é importante para entendermos seus usos. O OPD é um programa criado pela Prefeitura de Belo Horizonte que apresenta como objetivo declarado expandir a participação política dos cidadãos. Ignorar a importância de se tratar de um processo desenvolvido e projetado pelo ator político seria ficar cego à sua importância para o uso final. De tal maneira, uma aproximação de cima para

baixo, ou, ainda, um estudo sobre a ideia de Governo Eletrônico também tende a enriquecer a discussão (CHADWICK, 2003 in Sampaio, 2010).

O grande esforço que um modelo de democracia deliberativa precisa empreender é o aprofundamento das esferas de decisões para além da interação meramente agregativa. Para tanto, o apontado quarto grau de democracia debatido aqui precisa ser intensificado nas experiências de Orçamento Participativo Digital, com a inclusão de ferramentas de TI que promovam e intensifiquem o debate orientado pela possibilidade de alteração de preferências, fundamento principal da democracia deliberativa.

Entre as vantagens da adoção de um modelo deliberativo, James D. Fearon (2001) aponta a possibilidade de revelar informações privadas de uma forma mais livre e menos categorizada do que no processo de votação direto. Com a discussão deliberativa e a possibilidade de apresentar argumentos e contra-argumentos, abre-se a possibilidade de alteração e debate sobre as vantagens e desvantagens de cada opção:

Dito de outra maneira, com qualquer procedimento determinado de votação que uma legislatura se tenha comprometido previamente a empregar (por exemplo, a maioria decide os temas um por um), esse procedimento raramente ou nunca permitirá aos indivíduos enviar tantas “mensagens” que caracterizem suas preferências ou sua informação privada como faria na discussão livre.” (FEARON, 2001, p. 67)

O formato das escolhas das obras elegíveis em cada edição do OPD revela ausência de preocupação com essa participação deliberativa prévia, cabendo aos técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte, em alguns poucos casos, com alguma participação da sociedade em reuniões e audiências, indicar as obras. Os mecanismos de TI ainda não foram colocados como possibilidade de fomentar a participação deliberativa nessa fase.

Outra vantagem de arranjos deliberativos apontada por Fearon é a possibilidade, pela via do discurso, de superação da racionalidade limitada: fomentar os debates e as “tempestades de idéias” colabora para o surgimento de problemas e soluções sobre os quais ninguém havia ainda pensado, ao mesmo tempo em que revela as justificativas públicas que orientam cada posicionamento.

Qualquer afirmação sobre a possibilidade da internet nesse ponto seria apenas opinativa e intuitiva, já que os estudos sobre as diferenças de discurso na internet e nas

interações face a face precisariam ser agregados com mais método³. Em que medida a interface eletrônica mantém a espontaneidade e dinamicidade das discussões presenciais? A necessidade de escrever as opiniões poderia diminuir esses elementos, já que impõe, em primeiro lugar, uma distância entre o “pensar” e o “escrever” maior do que entre o “pensar” e o “falar”; em segundo lugar, um cuidado maior com idéias e opiniões que ficarão registradas e que poderão ser compartilhadas com pessoas não envolvidas na discussão no momento em que ela acontece? Nesse caso, as ferramentas de TI construídas para o compartilhamento do discurso falado em tempo real – como programas de videoconferências – poderiam apontar uma solução? Aponta-se, ainda, o risco de que a internet promova a união de indivíduos que compartilham os mesmos interesses, diminuindo a possibilidade de interações entre visões de mundo diferentes (Davis, 2005 *apud* SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2012).

Com todas essas dúvidas sobre a possibilidade de efetiva realização de “braimstorms” e interações deliberativas pela internet, pensar arranjos de OPD acoplados a espaços de discussão presencial poderia ser uma das formas de lidar com essa realidade complexa. Outra questão a ser debatida diz respeito à possibilidade de que os mecanismos de TI induzam ou contribuam para promover a deliberação nos moldes indicados aqui (SAMPALIO; MAIA; MARQUES, 2012).

Por essas e outras razões, Fearon aponta ainda para a importância de decisões deliberativas para o reforço da legitimidade do sistema, com base em um consenso de fundo sobre o desenho institucional que levou àquela decisão específica. Ou seja, sistemas deliberativos, na medida em que garantem a participação das pessoas, contribuem para que as mesmas se vejam representadas na decisão final, ainda que essa não corresponda à sua posição individual. Sobre esse ponto, conforme demonstrado no texto, o OPD de Belo Horizonte precisa voltar sua atenção para as críticas à segurança do sistema e à capacidade de implementação das obras vencedoras.

Rafael Sampaio (2010) apresenta a necessidade de uma leitura sobre as interações políticas mediadas pela internet que não adote uma perspectiva triunfalista ou, ao contrário,

³ A fase posterior da pesquisa precisará agregar análises aprofundadas sobre esse ponto, com o estudo, sobretudo, de pesquisas quantitativas, como em Jankowski e Van Os (2003) e Wilhelm (2000), citados por SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2012.

apocalíptica em relação a essas novas possibilidades. Adequadamente compreendidas como meio, as ferramentas tecnológicas precisam ser analisadas dentro de um quadro maior, que vislumbre os objetivos políticos que guiam os desenhos dos mecanismos eletrônicos, ao mesmo tempo em que reconheça os avanços conquistados.

Os problemas apontados aqui sobre o grau de democracia do Orçamento Participativo Digital não pretendem advogar a tese de que a experiência deva ser abolida. O artigo procurou realizar uma primeira análise horizontalizada das experiências de OPD em Belo Horizonte e identificar os pontos problemáticos que precisarão ser aprofundados em uma segunda fase da pesquisa. A intenção de refletir e debater sobre essas questões revela que a superação dos obstáculos à participação e o desenvolvimento de melhores desenhos institucionais exigem o aprendizado constante com as experiências passadas e a antecipação abstrata de cenários e soluções, com forte embasamento teórico, para a propositura de novos arranjos e mecanismos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, Sept. 2002. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000003&lng=en&nrm=iso>. access on 19 Jan. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>.
- GOMES, Wilson. Ciberdemocracia: possibilidades e limites. 2004. In: SILVA, Sivaldo Pereira da. **Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras**. Artigo disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26422.pdf>>. Acesso em 12 de novembro de 2011.
- KOMITO, L. E-Participation and Governance: Widening the net. **The Electronic Journal of e-Government**, vol. 3, n. 1, p. 39-48, 2005. Disponível em <<http://www.ejeg.com>>. Acesso on 12 Jan. 2012.
- MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Democrática atual: esboço de mapeamento. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**. São Paulo, n.º 59, 2005.
- 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: **Rev. Informática Pública**, Belo Horizonte, ano 11 (1) 139 – 155, 2009. Available from <http://www.ip.bh.gov.br/ANO11_N1_PDF/a_experiencia_do_orcamento_participativo_digital_em_belo_horizonte.pdf> access on 19 Jan. 2012.
- ONU. **UN E-Government Survey 2008 – From E-Government to Connected Governance**. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>>. Acesso em: 13 de novembro de 2011.
- PEIXOTO, Tiago. **E-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to success?** E-Working Papers, 2008. Disponível em: <<http://epractice.eu/files/media/media2242.pdf>>.

access on 19 jan. 2012.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Orçamento Participativo e Planejamento Municipal: Uma análise neoinstitucional a partir do caso de Belo Horizonte. Monografia Administração Pública, Fundação João Pinheiro, BH, 2001. Available from <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/RobertoPires.pdf>>. access on 19 Jan. 2012.

PIRES, Valdemir Aparecido. Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente. Brasília : Editora da UnB, 2000. Available from <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/vpremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf>. access on 19 Jan. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Site do Orçamento Participativo Digital 2006. Available from <<http://opdigital.pbh.gov.br/opdigital2006.php>> access on 26 Jan. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Site do Orçamento Participativo Digital 2008. Available from <<http://opdigital.pbh.gov.br/>> access on 26 Jan. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Site do Orçamento Participativo Digital 2011. Available from <<http://opdigital2011.pbh.gov.br/index.php>> access on 26 Jan. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Site do Orçamento Participativo Digital 2012. Available from <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17241&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0> access on 20 Jan. 2012.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo Orçamento Participativo na Internet. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 33, p. 123-144, 2009. Available from <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/156/172>>. access on 20 Jan.

2012.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. In: **Opin. Publica**, Campinas, v. 16, n. 2, Nov. 2010 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000200007&lng=en&nrm=iso>. access on 20 Jan. 2012.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras**. Artigo disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26422.pdf>>. Acesso em 12 de novembro de 2011.