

Instituições Participativas Online: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital¹

Rafael Cardoso Sampaio (UFBA)²

RESUMO: *Esse artigo visa avaliar uma instituição participativa híbrida, processo no qual cidadãos tomam as decisões junto ao sistema político. Todavia, o processo escolhido é online. Na primeira parte, avaliamos, conforme o modelo de Archon Fung: 1) Quem participa? b) Como participa? C) Influência da participação? Na segunda seção do artigo, apresentamos o Orçamento Participativo Digital (OPD) de Belo Horizonte, no qual os eleitores da cidade escolhem, através da internet, obras a ser realizadas, e aplicamos o modelo. Nossas conclusões sugerem um “recrutamento seletivo”; ou seja, o programa foi direcionado às camadas mais carentes da população, inibindo a exclusão digital. A participação civil foi essencialmente plebiscitária, havendo pouco incentivo institucional a outras formas de interação e diálogo. E concluímos que a votação online foi empoderada, pois decidiu as obras, mas a influência civil no processo de elaboração do OPD foi baixa, não existindo instrumentos digitais de avaliação do processo.*

PALAVRAS-CHAVE: *Orçamento Participativo Digital. Instituições Participativas. Participação Política na Internet. Deliberação Online.*

ABSTRACT: *This article aims to evaluate a hybrid participatory institution process in which citizens make decisions together with the political system. However, the chosen process is online. The first part of the article evaluated, according to Archon Fung’s model: 1) Who is involved? b) How to participate? C) What was the impact of participation? In the second section of the paper, we present the Digital Participatory Budgeting (DPB) from Belo Horizonte, in which voters choose, works to be carried out through the Internet, and I apply the model. The findings suggest a "selective recruitment"; the program was directed to the neediest population, inhibiting the digital divide. Civil*

¹ Uma versão anterior desse artigo foi apresentada no III Compolítica 2009. O autor agradece às contribuições dos colegas do grupo *Mídia e Esfera Pública* (UFMG), *Comunicação, Internet e Democracia* (UFBA) e também dos pareceristas anônimos.

² Doutorando em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA). Pesquisador do Centro de Estudos Avançados em Governo Eletrônico e Democracia Digital (UFBA). Bolsista CNPq.

Participation was essentially a plebiscite; there is little institutional incentive to other forms of interaction or dialogue. I conclude that the online voting was empowered, because it decided the works to be done, but the civilian influence in the drafting of the DPB was low, with no digital instruments for evaluating the process.

KEY-WORDS: *Digital Participatory Budgeting. Participatory Institutions. Online Political participation. Online Deliberation.*

1. Introdução

Instituições participativas têm obtido grande ênfase nos estudos de democracia na última década. A “democracia participativa” não mais se trata de amplos projetos revolucionários para alterar a configuração entre Estado e sociedade ou mesmo as instituições representativas.

As instituições participativas são projetos menores, que não reconfiguram completamente a maneira como as decisões são tomadas ou como o público pode efetivamente participar e interagir com seus governantes. Geralmente são projetos mais restritos, menores e muitas vezes experimentais.

São instituições híbridas, mistas ou, mesmo, meta-instituições (Avritzer, 2008), porque efetivamente a população participa junto da classe política e tem real poder de decisão. Entretanto, tais instituições apresentam diferentes formatos ou desenhos institucionais que podem modificar a relação entre sociedade civil e Estado e a maneira como os cidadãos participam do processo de tomada de decisões.

O objetivo desse artigo é justamente analisar uma instituição participativa híbrida a partir de aspectos relacionados ao seu desenho

institucional. Todavia, o programa participativo escolhido não é presencial, mas inteiramente realizado pela Internet, o que exigirá adaptações no modelo a ser adotado para a análise.

Na primeira parte do artigo, discute-se a respeito de instituições políticas participativas, caracterizadas por serem essencialmente representativas, mas com desenhos institucionais que permitem e incentivam a participação direta de cidadãos. É apresentado o modelo de análise proposto por Fung (2006), basicamente composto por três âmbitos de análise: 1) Quem participa? b) Como participa? C) Como tal participação influencia o sistema político? Ao final da primeira seção, é realizada uma breve discussão sobre internet e participação política, assim como o conceito de democracia digital.

Na segunda seção do artigo, é disposto o estudo de caso, o Orçamento Participativo Digital (OPD) de Belo Horizonte e seu funcionamento básico. Depois, efetivamente é aplicado o modelo de Fung (2006) ao OPD. No primeiro âmbito, trata-se da maneira como os participantes foram selecionados. Apesar de o programa ser aberto, há indícios de um “recrutamento seletivo” (Fung, 2004), ou seja, do projeto ser direcionado às camadas mais carentes da população.

No segundo âmbito, é analisada a participação no programa online. Tudo aponta para uma participação plebiscitária do cidadão, que basicamente apenas votou, pouco se utilizando das ferramentas participativas do site, como o fórum de discussão.

No último âmbito, evidencia-se que a influência da votação em relação ao resultado político é alta. O cidadão realmente é empoderado no OPD e a participação realmente está a cargo do mesmo, havendo

pouca influência da prefeitura após a votação. Por outro lado, a influência da população no próprio processo de elaboração do OPD é baixa.

2. Instituições participativas

Diferentes estudos de democracia enfatizam diferentes valores como, por exemplo, transparência, *accountability*, liberdade e igualdade e/ou autonomia política. Uma linha de pesquisa, que adotaremos nesse trabalho em especial, valoriza uma maior participação dos cidadãos na tomada de decisões pelo Estado³.

Essa democracia “forte”, robusta requer diversas formas de participação por parte de cidadãos e associações e de distintas articulações com os agentes do Estado (Barber, 1984; Pateman, 1992; Maia, 2007). “Em um regime verdadeiramente democrático o direito de participação encontra-se estendido, sem qualquer tipo de discriminação, ao maior número possível de membros adultos da comunidade” (Ugarte, 2004, p. 95). Políticas democráticas devem facilitar o envolvimento dos cidadãos, forjar consenso político pelo diálogo e desenhar e implementar políticas públicas que produzam uma abastada sociedade (Fung, Wright, 2000).

Todavia grande parte de tais pesquisadores já não apresenta ambiciosos projetos de democracia participativa (Cortês, 2005)⁴, mas há certo consenso na manutenção do atual modelo representativo com a

³ Tal participação também é valorizada por ser qualificada, ou seja, apresentar uma qualidade superior a uma participação do tipo plebiscitária. Em grande parte dos estudos, tal qualidade da participação é avaliada sob aspectos de teóricos deliberacionistas.

⁴ Projetos ambiciosos de uma Democracia Participativa amplificada podem ser vistos em autores como Barber (1984) e Pateman (1992).

adição de uma maior cota de participação popular⁵. Em geral, são projetos mais “modestos”, nas palavras do próprio Fung (2004), que consistem de instituições participativas híbridas⁶ (Avritzer, 2008), mini-públicos (Fung, 2004) nos quais cidadãos e representantes do Estado colaboram na elaboração e implementação de políticas públicas.

De forma resumida, podemos defini-los como “eventos”, normalmente, promovidos por instituições políticas (muitas vezes por executivos municipais), nos quais a população é convocada a discutir (e, idealmente, deliberar) sobre uma temática pública. Em determinados casos, podem alcançar proeminência e se tornar eventos regulares ou mesmo instituições com certo grau de independência do Estado.

A seleção é geralmente aberta a todos os interessados⁷. Há regras bastante específicas e conhecidas previamente pelos participantes sobre as formas de intervenção e de discussão, que valorizem os participantes de maneira igualitária (chances iguais de falar e de ser ouvido, por exemplo). É elaborado um material, constando as principais informações necessárias para uma boa deliberação, que é distribuído aos integrantes na fase inicial. Costumam haver representantes do sistema político que respondem às dúvidas e medeiam o debate como moderadores. Há, dessa forma, diversos estímulos para que ocorra um processo deliberativo entre

⁵ Autores que defendem orçamento participativo, conselhos de políticas públicas e instituições híbridas no geral, como Avritzer (2005, 2008); Fung (2004); Fung, Wright (2000); Goodin, Dryzek (2006); Lubambo, Coelho (2005); Ugarte (2004).

⁶ Na literatura, esses públicos ou instituições participativas podem apresentar características próprias e nuances diferentes entre si, entretanto seus principais valores são semelhantes ou iguais e por tal motivo eles serão usados como sinônimos ao longo do texto. Alguns exemplos são: arranjos institucionais participativos (Lubambo, Coelho, 2005), fóruns participativos (Cortês, 2005), meta-instituições (Rodrik, 1999 *apud* Cortes, 2005), mini-públicos (Fung, 2004).

⁷ Para Goodin, Dryzek (2006), OPs não são mini-públicos, pois estes usam, normalmente, métodos de seleção aleatórios, enquanto orçamentos participativos são abertos ao público.

os componentes da instituição participativa, ou seja, estímulo ao respeito por opiniões diversas, à possibilidade de mudança de posicionamento e à busca pelo entendimento mútuo, que em muitos casos está relacionada à criação de um documento final que resume o entendimento comum ou a tomada de uma decisão. Os objetivos também costumam ser variados, mas podem, basicamente, ser divididos em: a) eventos consultivos, no qual a instituição deseja avaliações sobre leis ou políticas públicas, como os conselhos brasileiros e, b) processos empoderados, aqueles que têm o efetivo poder de decisão sobre algum tema, muitas vezes relacionado ao investimento de uma parcela do dinheiro público, como em orçamentos participativos (Sampaio *et al*, 2011).

Tais instituições apresentam diferentes graus de empoderamento⁸ e diferentes formatos de realização. Existem desenhos institucionais que buscam educar os cidadãos; outros se baseiam na consulta a cidadãos sobre questões públicas (suas necessidades e anseios); e há formatos que buscam incentivar a discussão entre os cidadãos para efetiva implementação de políticas públicas (Avritzer, 2008; Fung, 2004; Lubambo, Coelho, 2005); que são justamente os que nos interessam nesse estudo.

Esse modelo consiste da deliberação entre cidadãos visando à busca do entendimento entre os participantes de forma solucionar situações problemáticas, geralmente através de uma decisão específica. Nos ideais de democratas deliberativos, espera-se que os participantes se comuniquem abertamente, busquem entendimento mútuo, que reflitam

⁸ “Empoderamento, neste debate, é entendido como o processo de fortalecimento dos recursos e capacidades de atores da esfera civil, de forma a dotá-los de condições de participar da implementação de políticas públicas e ativamente do processo deliberativo, e de responsabilizar as instituições e atores envolvidos por tais deliberações, tornando-as mais transparentes e efetivas” (Lubambo, Coelho, 2005, p. 259).

sobre as idéias e perspectivas alheias e que sejam capazes de revisar suas posições (Habermas, 1997).

Tais fóruns participativos, segundo vários autores, tendem a superar os resultados de formas institucionais convencionais, porque promovem maior efetividade do Estado, que não se torna apenas mais participativo e deliberativo, mas também mais justo, responsivo e *accountable*. Também o público, ao ser empoderado, expande sua capacidade de barganhar, de se organizar e eleger suas prioridades nas políticas públicas. Além disso, eles facilitam seu acesso a informações políticas relevantes e permitem maior controle (monitoramento) do Estado pela sociedade (Avritzer, 2005; Cortês, 2005; Fung, Wright, 2000; Lubambo, Coelho, 2005)⁹.

Nessa perspectiva, os problemas das sociedades contemporâneas não estariam relacionados com o excesso de tarefas do Estado, mas com o desenho das instituições (Fung, Wright, 2000). Avritzer (2008), em seu estudo sobre desenho institucional e instituições participativas oferece uma opinião semelhante:

Tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro (Avritzer, 2008, p. 19).

⁹ Em oposição a esses aspectos positivos de tais instituições participativas, Cortês (2005) também faz um apanhado de autores “céticos”, que criticam vários quesitos desses fóruns participativos. As principais críticas se referem a: 1) legitimidade dos participantes, que não representam os pobres ou a maioria; 2) diferenças de poder e recursos que influenciam a tomada de decisões; 3) presença de grupos de *advocacy* (ou grupos sociais mais organizados no geral) sem membros que podem monopolizar tais fóruns, dando poucas chances aos cidadãos comuns se manifestarem. Em suma, as principais críticas tratam de falta de representatividade, logo legitimidade e de falta de igualdade de participação.

Todavia, o próprio Avritzer faz uma crítica à perspectiva inicial de Fung e Wright, dizendo que os autores ignoram o contexto na qual a participação vai ser inserida, ou ainda, não se trata apenas do desenho institucional, mas “sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (*Ibid*, p.5).

Todavia nos trabalhos mais recentes de Fung (2006), o autor também anuncia três critérios para a avaliação de mecanismos de decisão pública, que passam a considerar o contexto do fórum participativo. Nesse estudo, Fung define o “cubo da democracia” (*democracy cube*); um espaço tridimensional no qual mecanismos participativos podem ser localizados. A primeira dimensão se refere aos critérios de seleção de participantes. A segunda dimensão refere-se à especificação de como participantes trocam informações e fazem decisões. A terceira descreve a ligação entre essas discussões e as ações públicas, ou ainda, o grau de empoderamento da instituição participativa.

Nosso objetivo, como já descrito, é justamente aplicar as três dimensões como indicadores analíticos do Orçamento Participativo Digital. Apesar de homônimos, não se pretende aprofundar a comparação com o orçamento participativo regional de Belo Horizonte¹⁰, mas sim tratar, independentemente, o OPD.

¹⁰ Para um esforço dessa natureza, ver Sampaio (2009). Ver Sampaio *et al* (2011) para diferença entre deliberação na esfera pública para deliberação em instituições participativas.

2.1 Internet e participação política

A Internet foi inicialmente considerada por uma gama de pesquisadores¹¹ como a solução para os problemas da apatia política da população e também da “crise” de representação democrática. Primeiramente, os governantes passaram a ter em mãos uma ferramenta que permitia informar a população de suas realizações e também abrir espaço para que o cidadão relatasse seus anseios e necessidades, ambos dispensando ao uso de intermediários como a mídia massiva (Coleman *et al*, 2008; Gomes, 2005). Outros autores consideram o próprio caráter “anárquico” e mais “fluido” da internet como mais próximos as estruturas e rede que caracterizam os processos sociais e políticos na sociedade moderna, agindo como catalisador da participação popular (Frey, 2000, p. 37).

A participação política da sociedade civil também seria facilitada pela Internet, uma vez que o cidadão pode participar de qualquer ponto conectado à rede, não necessitando de sua presença física. A própria questão temporal se torna relativa, uma vez que a Internet permite uma comunicação assíncrona em que os participantes não precisam estar em co-presença temporal para realizarem um diálogo¹².

Todavia diversas pesquisas realizadas com essa hipótese demonstraram que a Internet por si só não garante esses ganhos

¹¹ Diversos textos traçam uma divisão entre uma linha otimista e outra cética em relação à internet e suas possibilidades democráticas, buscando-se compreender o debate e se inserir numa linha intermediária mais preocupada com a questão dos efetivos usos da internet e suas conseqüências, a citar: Coleman *et al*, 2008, Dahlgren, 2005; Dahlberg, 2007; Gomes, 2005; Maia, 2007; Marques, 2010; Sampaio, 2010; Papacharissi, 2004; Wright, Street, 2007.

¹² Ver Gomes (2005) e Sampaio (2010) para uma revisão dos pontos positivos e negativos da literatura.

democráticos¹³. É preciso se avaliar a cultura política existente, ou seja, os cidadãos não vão aumentar sua participação unicamente pela disponibilidade da ferramenta virtual; é preciso incentivo e uma reeducação para tanto; uma ferramenta que diminua o custo da participação é apenas um dos vários pré-requisitos para diminuir a apatia e o cinismo político da população (Dahlgren, 2005; Gomes, 2005; Maia, 2007; Sampaio, 2010).

Marques (2010) também faz considerações importantes. Todo projeto de Democracia Digital ou iniciativa de participação política online, enfrenta vários entraves para sua implementação. O autor resume as dificuldades em três pontos principais: 1) desconforto de representantes políticos de compartilharem uma parcela do poder com os cidadãos; 2) custos de implementação de tais experiências¹⁴ e 3) configuração das ferramentas digitais, que muitas vezes não são adequadamente pensadas (e desenhadas) para incentivar a participação civil (p. 124-125).

Dessa maneira, os estudos mais recentes sobre Internet e política têm demonstrado que a questão está muito mais relacionada aos seus usos. Não é a internet em si que poderá trazer tais ganhos, mas sim a forma como ela é utilizada; seja pela sociedade civil¹⁵, seja pelo Estado. A utilização pelo Estado que nos interessa nesse momento. O que nos remete à idéia de Democracia Digital.

¹³ Ver última nota para referência de autores.

¹⁴ “Enquanto que, de um lado, há uma série de referências a destacar a maior conveniência e os custos mais baixos de participação que incidem sobre os usuários, outro lado, afirma-se que muitos destes custos são transferidos para as instituições representativas, que, agora, precisam lidar, por exemplo, com um número mais extenso de tarefas e de dados para processar” (Marques, 2010, p. 124).

¹⁵ Ver Maia (2007) para diferentes utilizações das redes digitais por grupos cívicos.

2.2 Democracia Digital

O termo “Democracia Digital” é geralmente usado de maneira vaga e costuma estar ligado à aplicação das novas tecnologias de informação e comunicação para aumentar a participação pública (a e-Participação) em processos democráticos (Grönlund, 2003), alargando a efetividade e eficiência da democracia (Mahrer, Krimmer, 2005) e do sistema de governo representativo (Sæbø *et al*, 2008).

Ou ainda, Democracia Digital refer-se-ia a cidadãos utilizando o ambiente online para mostrar suas opiniões ou queixas para o governo relacionadas a questões públicas. Cidadãos que se engajam nessas atividades online se juntam ao processo democrático ao buscar moldar o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas (Coleman, Blumler, 2009; Thomas, Streib, 2005, p. 261).

Todavia, é preciso entender que a democracia não se restringe à participação política, que ela é apenas um dos diversos valores que contribuem para sua vitalidade. Como discute Wilson Gomes (2010), grande parte dos textos de Democracia Digital acaba adotando um “*default*” de democracia, que seria basista, ou seja, centrado na sociedade civil e buscando fluxos de comunicação e políticas públicas de baixo para cima (*bottom-up*), da sociedade para o Estado.

Grande parte dessa conexão entre Democracia Digital e participação civil está ligada ao fato de diversos estudos apontarem que nos projetos de digitalização de funções e arquivos do governo, as ferramentas que poderiam fomentar a democracia são deixadas em segundo plano, quando comparadas àquelas de prover informações e

serviços aos cidadãos (Mahrer, Krimmer, 2005; Marques, Miola, 2007; Netchaeva, 2002; Thomas, Streib, 2005).

Coleman e Blumler (2009) descrevem o projeto original de 2002 de Democracia Digital a ser implementado no Reino Unido , que trazia uma boa definição do termo. E-Democracia é usar as novas tecnologias para energizar a vida política e democrática da nação, buscando modernização constitucional, tomada de decisões descentralizadas, aumento da transparência e dos direitos dos cidadãos (p. 148).

De maneira similar, Wilson Gomes define:

Entendo por democracia digital qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, *smartphones*, *palmtops*, *ipads*...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, medias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política (Gomes, 2011, p. 27-28, grifos do autor).

Finalmente, nossa pesquisa trabalha com princípios democráticos para essa participação política. Segundo Wilson Gomes, as iniciativas digitais, democraticamente relevantes, devem promover um dos três princípios abaixo: 1- fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania (aumentar e/ou consolidar quotas relevantes do poder do cidadão em relação a outras instâncias na disputa da produção de decisão política, sendo geralmente alcançado por transparência ou participação); 2 – consolidar e reforçar uma sociedade de direitos (assegurar que minorias políticas e setores vulneráveis da sociedade tenham acesso a justiça); 3- promover o aumento da diversidade de agentes e agendas na discussão pública e nas instâncias de decisão política, aumentando instrumentos, meios e oportunidades para que essas minorias se representem ou sejam representadas nas decisões políticas (Gomes,

2011). De forma similar, Sæbø e equipe (2008) concluem que a maior parte da literatura de e-Participação afirma que a tecnologia facilita ou medeia a extensão (ou transformação) da atividade, geralmente significando que: 1. Mais pessoas ou uma maior diversidade de pessoas podem participar; 2 – o efeito da atividade é intensificado ou concentrado em novos atores e/ou 3. A forma da atividade política é alterada (Sæbø *et al*, 2008, p. 416, tradução nossa). Posicionamento que tentaremos explicitar agora ao unir a idéia de minipúblicos com e-Participação. Ou seja, o conceito de Democracia Digital, a nosso ver, está ligado à idéia de utilizações diversas da internet por cidadãos, atores da sociedade civil e da classe política formal, que podem fortalecer, incentivar ou fomentar diferentes valores democráticos em diversos níveis.

Contudo, iniciativas de democracia digital não são um fim em si mesmas, ou seja, não incrementam valores democráticos se não foram empregadas em situação específicas que permitam a geração de seus efeitos (Coleman, Blumler, 2009; Gomes, 2011).

Objetivamos exatamente apresentar o OPD como um dos “usos” da internet que pode trazer ganhos democráticos, como um projeto relevante de democracia digital. O OPD – por peculiaridades próprias e por se tratar de um processo online – não apresenta características que os autores geralmente consideram vitais para os mini-públicos, a citar: presença de cidadãos em algum tipo de fórum organizado, necessidade de deliberação entre participantes antes de tomar alguma decisão ou encaminhar alguma resolução; órgão para os cidadãos monitorarem as atividades estatais após concluídas as resoluções (Fung, 2004; Avritzer, 2005; Ferreira, 2011).

Por outro lado, o OPD se trata de um processo, no qual cidadãos e governantes colaboram na implementação de políticas públicas (Best *et al*, 2010; Nabuco *et al*, 2009; Ferreira, 2011), empodera os participantes na decisão final das obras a serem realizadas e apresenta ferramentas online, como fóruns, chats e ferramentas de postar comentários - que permitem a deliberação e a busca do entendimento dos cidadãos em uma situação problemática (Ferreira, 2011).

Em outras palavras, o OPD, assim como outros projetos participativos online, apresenta semelhanças aos programas nomeados como instituições participativas e mini públicos¹⁶. A vantagem ao se aproximar os conceitos de participação política na internet e mini públicos está em pegar características, potencialidades e vantagens deste e tentar visualizá-las nos procedimentos online.

3. Análise do OPD em três dimensões

Em 2006, a prefeitura de Belo Horizonte lançou o “Orçamento Participativo Digital”, que, diferentemente do OP regional da cidade, prescindia da presença física dos participantes. Os eleitores de Belo Horizonte deveriam votar nas obras que julgassem mais importantes para a cidade, bastando o acesso à internet e o título de eleitor cadastrado no município. De maneira resumida, a prefeitura desejava envolver setores que normalmente não participam do OP presencial (classe média e jovens, por exemplo), assim como permitir a decisão sobre obras maiores e mais estruturantes na cidade, permitindo que os participantes reflitam

¹⁶ Semelhante tentativa é realizada por Abreu *et al* (2010) e por Ferreira (2011). Ambos avaliam o OPD por indicadores, usualmente, ligados a quesitos do desenho institucional.

sobre o município de maneira geral. Na votação de 2006, cada regional administrativa da cidade possuía quatro opções de obra e o eleitor deveria escolher uma. Logo, foram 36 pré-escolhas (advindas de indicações dos Comforças¹⁷ regionais) e nove obras escolhidas ao fim do processo.

Visando minimizar as barreiras digitais e incluir a população carente, foram disponibilizados 270 quiosques de votação pela prefeitura por toda a cidade. Sedes de associações, cooperativas e escolas também foram indicadas como pontos de votação oficiais (Nabuco *et al*, 2009).

O site do OPD (www.opdigital.pbh.gov.br), totalmente separado do site do OP presencial, apresentava informações básicas sobre as obras, como custo, localização e imagens do local. Além disso, também foram disponibilizadas ferramentas de participação online, como e-mail e fóruns de discussão. Pelo próprio site, era possível acompanhar as votações.

Após o término das votações, o site foi mantido online, entretanto o fórum foi fechado para participação. Foram mantidas apenas informações básicas sobre as obras vencedoras de cada regional, como os votos conquistados e o resumo das informações da obra vencedora. E só foram acrescentadas opiniões (positivas) de cidadãos, que participaram do programa.

Em 2008, foi realizada a segunda edição do evento. O processo se apresentou bastante diferenciado do original. Primeiramente, as votações não mais ocorreram por regionais, mas sim uma única votação para toda a cidade. Dessa vez, os eleitores belo-horizontinos deveriam escolher

¹⁷ Órgão formado por cidadãos eleitos durante o orçamento participativo regional. Possuem a função de eleger as obras a serem realizadas no OP presencial e, posteriormente, acompanhar a execução das obras.

uma entre cinco obras pré-selecionadas. Além disso, todas as opções eram obras viárias visando melhorar o trânsito de Belo Horizonte¹⁸.

A prefeitura deu outro passo para diminuir a exclusão digital ao implementar a votação por telefone¹⁹. Além da internet, foi disponibilizado um número de telefone gratuito para os cidadãos votarem no OPD. Da mesma forma que a internet, a única exigência era o título de eleitor de Belo Horizonte. As votações por telefone alcançaram em torno de 10% das votações totais.

TABELA 1
Votos do OPD

MEIO DE VOTAÇÃO	VOTOS	PORCENTAGEM
Internet	112.837	90,76%
Telefone	11.483	9,24%
Total	124.320	100%

Fonte: www.opdigital.pbh.gov.br.

As maiores novidades se mostraram no próprio site do OPD. Primeiramente, as informações sobre cada obra aumentaram em comparação a 2006. Uma grande melhoria foi a inclusão de ilustrações que mostravam as atuais vias “antes” e “depois” da reforma. Também foram disponibilizados vídeos educativos explicando os impactos e benefícios que seriam gerados pela realização de cada obra (Ferreira, 2011).

¹⁸ Em 2006, cada regional teve obras selecionadas de acordo com a necessidade da região, logo eram obras de diferentes naturezas, como reformas de postos de saúde, construção de centros de cultura, parques de skate, reformas de praças ou construção de vias de acesso.

¹⁹ Além disso, 270 quiosques de votação foram indicados como pontos de votação oficial, contando com 800 monitores treinados para ajudar a população (Nabuco *et al*, 2009).

Além dos vídeos, outros recursos multimidiáticos da internet foram aproveitados, como a utilização de mapas virtuais²⁰ para facilitar a localização da obra e também dos pontos de votação. Ainda através dos mapas virtuais, o internauta poderia navegar pela cidade, na qual estavam marcados pontos turísticos e históricos da cidade.

Finalmente, as ferramentas participativas foram ampliadas. Além do fórum de discussão que foi reativado, foram implementadas duas novas ferramentas. A primeira foi a possibilidade de se postar “recados” online. Em cada obra, havia uma opção de se deixar um recado. Diferentemente do fórum, não era preciso se cadastrar ou mesmo se identificar para postar os comentários. Finalmente, foi implantado um chat entre cidadãos e representantes da prefeitura. Em datas previamente agendadas, o chat era aberto e o representante do executivo municipal estava presente para ouvir sugestões, críticas e retirar dúvidas diversas dos participantes.

Segundo dados da prefeitura (Nabuco *et al*, 2009), nos 27 dias de votação (12 de novembro a 8 de dezembro de 2008), foram registradas 217.651 visitas ao site, provenientes de 68 países diferentes. Em média, o site do OPD apresentou 7.773 visitas diárias. O serviço 0800 do OP Digital 2008 recebeu um total de 38.055 ligações, originadas de 37 diferentes cidades (apesar de 99,6% serem da própria capital mineira). Das ligações totais, 59,3% das ligações foram originadas de telefones fixos e 40,7% de telefones móveis.

Após o fim das votações, tanto o fórum quanto o chat foram retirados do ar. As discussões realizadas também não foram disponibilizadas. A ferramenta de postar comentários deixou de ser

²⁰ Utilizando a tecnologia dos mapas Google. Ver exemplo em: <http://maps.google.com.br/maps?hl=pt-BR&tab=wl>. Acesso em 10/02/2010.

habilitada, ou seja, era possível ver os comentários já realizados, mas não postar novos comentários. Não houve novos modos de acompanhar as obras e ou o processo através do site (Abreu *et al*, 2010)

3.1 Quem participa?

O primeiro aspecto do cubo da democracia de Fung (2006) é justamente o mais complexo para ser analisado no OPD. O motivo para tanto é a falta de dados concretos para a avaliação dos participantes. Se por um lado, um registro completo do participante do OPD poderia inibir sua participação, por outro há uma perda significativa de informações relevantes em relação aos participantes, que poderiam ter sido questionadas como: idade, perfil sócio-econômico, posicionamento político, entre outras.

Em alguma medida, a falta de tais dados concretos dos participantes poderia objetivar em simplesmente não considerar o tópico “quem participa” neste estudo, entretanto há outros quesitos importantes que podem e devem ser avaliados para se entender o tipo de participação alcançada no OPD no ano de 2008.

Fung (2006) acha fundamental, para o desenho institucional, a forma como os participantes são selecionados. Segundo o mesmo, devem ser selecionados cidadãos concernidos pelo projeto de maneira aleatória, mas que espelhem demograficamente a população em geral (Fung, 2004, 2006)²¹.

²¹ Goodin e Dryzek (2006) têm opinião semelhante. Inclusive a definição de minipúblico dos autores está diretamente relacionada a programas que tem critérios definidos de seleção de participantes, o que excluiria processos de seleção voluntária como o OP e o OPD de suas agendas de estudo.

Todavia, ainda segundo Fung (2006), em processos similares ao OP, geralmente, são adotados os métodos menos restritivos possíveis visando-se alcançar uma maior participação popular. O problema é que os indivíduos que comparecem nesse tipo de projetos, tipicamente, são aqueles com melhores condições de vida – ricos, profissionais e instruídos.

Como se trata de um programa realizado pela internet, a questão é ainda mais grave. Além da necessidade óbvia de se ter um ponto conectado à internet, ainda são necessárias habilidades (*skills*) educacionais e de uso de *softwares*²². O fato da Prefeitura disponibilizar quiosques de votação é um fator mitigador, mas apenas no quesito “acesso”. A falta de treinamento para aproveitar as ferramentas de votação e participação online tende a ser um fator limitador para a população carente, mesmo se for considerada a presença de agentes da Prefeitura nos quiosques oficiais.

Wilhelm (2002) é um dos principais teóricos a analisar a questão das barreiras digitais (*digital divide*). Em um dos seus estudos, ele afirma que o uso da internet para participação online - e mais especificamente para votação online - é um equívoco, pois a internet não expande a participação, mas aumenta a exclusão já existente na sociedade. O autor demonstra que fatores sócio-econômicos, como renda, educação, raça, etnia, idade gênero, educação, localização geográfica e composição familiar continuam a exercer papéis independentes e significativos para a participação online (ver também Dimaggio *et al*, 2001). Os estudos de

²² “Por exclusão digital, queremos dizer desigualdades no acesso à internet, na extensão de uso, no conhecimento de estratégias de pesquisa, na qualidade de conexões e apoio social e habilidade de avaliar a qualidade da informação e da diversidade de usos” (Dimaggio *et al*, 2001, p. 310, tradução nossa).

Pipa Norris (2001) também evidenciam que há uma correlação forte, em grande parte dos países que abrangem sua amostra, entre nível de inserção das novas tecnologias na esfera civil e a existência de sites de partidos políticos.

No caso do OPD, o problema aparenta ser ainda maior pelo próprio desenho institucional do programa. Primeiramente, a forma de seleção foi voluntária. Tal forma de seleção tende a ser pouco representativa da realidade social e diminui a possibilidade de haver uma participação igualitária, uma vez que pessoas com mais recursos têm maior facilidade para participar desses projetos (Wilhelm, 2002). Segundo, o fato de ser processo online tende a aumentar as disparidades sociais devido aos problemas das barreiras digitais.

Além disso, a escolha do desenho institucional do OPD parece ser a menos adequada possível para uma votação online. Se no OP regional de Belo Horizonte, há critérios de justiça (Avritzer, 2005) para garantir uma divisão mais justa de recursos, o OPD aparenta o contrário. Se no OPD de 2006, as votações aconteciam dentro de regionais com características similares; em 2008, a votação se dá em toda a cidade. Todas as regiões, com maior ou menor condição sócio-econômica, entraram em uma disputa geral para aprovar uma única obra.

Todavia o OPD parece tender a ignorar as previsões e hipóteses pessimistas²³. Ele desafia duplamente as hipóteses de Wilhelm. Se por um lado, não se dispõe de dados para demonstrar que houve uma participação igualitária, por outro, pode-se dizer que a participação online supera muito a participação presencial em números. Conforme a tabela 2

²³ No OPD de 2006, os três bairros com a maior votação da cidade apresentavam baixo IDH, ou seja, baixos recursos sócio-econômicos. Para mais detalhes, ver Peixoto (2008) e Sampaio (2009).

abaixo, é possível se perceber que o número de participantes nos OP digitais chega a ser de 3 a 5 vezes superior ao número de participantes dos OPs presenciais dos mesmos anos, mesmo tendo os OPDs contado com menor orçamento²⁴.

TABELA 2
Número de participantes

Edição	2006 offline	2006 online	2008 offline	2008 online
Participação	34643	172.938	40.967	124.320
Orçamento R\$	100 milhões	20 milhões	110 milhões	40 milhões

Fonte: elaboração própria

O segundo ponto a desafiar as teorias de Wilhelm está na questão sócio-econômica versus barreiras digitais. Se tais teorias se confirmassem, as regiões com maior Índice de Desenvolvimento Humano (ou seja, mais recursos, maior educação e maior número de computadores em residências) apresentariam a maior votação. No caso do OPD, a região centro-sul apresenta o maior IDH da cidade, sua obra (Portal Sul/Belvedere), porém, ficou em segundo lugar, perdendo para a obra da região noroeste (Praça São Vicente) em mais de 10 mil votos (conforme também visto por Ferreira, 2011).

²⁴ Nabuco e equipe (2009) defendem, assim, que não se poder dizer que a participação em tela esteve ligada ao orçamento do programa. Por outro lado, Peixoto (2008) relativiza a idéia, ao afirmar que, apesar do menor orçamento geral, o OPD apresentou um grande orçamento por obra (muito maior que o montante disponível a cada obra do OP regional), fator que poderia ajudar a explicar o alto grau de participação.

TABELA 3
Resultado Final OPD 2008 por obra

Obra	Internet	Telefone	Total
Av. José Cândido Silveira / Av. Andradas	10.442	1.298	11.740
Av. Pedro I com Av. Portugal	17.383	1.999	19.382
Av. Tereza Cristina com Anel Rodoviário	9.570	954	10.524
Portal Sul / Belvedere	33.008	927	33.935
Praça São Vicente com Anel Rodoviário	42.434	6.305	48.739
Total: 124.320			

Fonte: www.opdigital.gov.br. Acesso em 10 Jul. 2010.

Além disso, o relatório de resultados do OPD 2008²⁵ da Prefeitura de BH demonstra que uma parcela significativa dos bairros com maior concentração de votos no processo de 2008 são bairros de baixo IDH. Ocorrido semelhante ao do OPD 2006, conforme análise de Peixoto (2008) e Sampaio (2009).

Novamente, a falta de dados se torna um fator complicador para se elaborar conclusões científicas. Por outro lado, pode-se lançar duas hipóteses baseadas nos dados existentes. Primeiramente, é possível que a região noroeste possua um maior histórico de associações e movimentos sociais que a região centro-sul. A força de mobilização de tais associações pode ter sido um diferencial para atrair votações para a obra almejada.²⁶

²⁵ Disponível em:

http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=Resultados_OP_digital.pdf

²⁶ Essa hipótese segue a lógica do indicador analítico de nível de “organização da sociedade civil” proposto por Avritzer (2008). Semelhante proposta é defendida por Nabuco *et al* (2009) e por Ferreira (2011).

Além disso, há evidências que a região noroeste apresenta uma cultura política de maior participação que a região centro-sul, o que pode ser visto nos números de participantes por regionais nos OPs de 94 a 2006. A média de participantes da primeira é quase duas vezes superior ao da segunda ao longo dos anos.

TABELA 4
Participantes do OP por regional

[DOCUMENTO SUPLEMENTAR]

[<http://www.politicahoje.ufpe.br/index.php/politica/rt/suppFiles/68/01>]

Além do recrutamento presencial, uma possível hipótese para explicar o resultado do OPD seria a utilização de e-mails e sites para engajamento das pessoas conectadas da região noroeste²⁷. Através dos sites de associações, blogs e comunidades do *Orkut*, os cidadãos indicavam o endereço do site do OPD e pediam votos para a obra que julgavam mais importante.²⁸

²⁷ Ferreira (2011) também defende proposta similar.

²⁸ Alguns exemplos de mobilização pela Internet:

“Eu já votei na obra nº 5 e recomendo aos leitores e moradores de Belo Horizonte a votarem nela”. <http://oeuai.blogspot.com/2008/12/oramento-participativo-digital-2008.html>

“Apoiamos as mobilizações da nossa comunidade em favor da Obra 5, que beneficiará nossa região!”. <http://casabrazilbrakolping.blogspot.com/2008/11/oramento-participativo-digital-2008.html>

“Estamos mobilizando a todos que participem do Orçamento participativo digital e votem na OBRA 5 - PRAÇA SÃO VICENTE COM ANEL RODOVIÁRIO no Orçamento Participativo Digital”. <http://www.abiliomachado.com.br/noticias/ler.asp?cod=9>

“Destina-se também a VOCÊ que tem TÍTULO ELEITORAL DE BH e percebe que a OBRA 5 do Orçamento participativo digital 2008 vai melhorar o fluxo de veículos na capital mineira”.

<http://www.orkut.com.br/Main#Community.aspx?cmm=76598253> . Acesso em 20 Dez. 2009.

O segundo ponto é aquilo que Fung (2006) chama de “recrutamento seletivo”. Essencialmente, o programa é aberto a todos, mas há incentivos estruturais aos integrantes em desvantagem sócio-econômicas. Ou seja, os bens a serem distribuídos pelas instituições participativas são mais atraentes e/ou necessários à população carente. Ou ainda, o fator “necessidade” acaba sendo um incentivo direto à participação. Os cidadãos em necessidade vêm no OPD uma forma de conquistar suas reivindicações e por isso participam mais ativamente. Fung analisa em relação ao OP presencial:

O desenho dos encontros abertos, combinados com fortes incentivos estruturais para a participação dos integrantes em desvantagem, inverteu o viés ordinário de participação de pessoas de status socioeconômico elevado, observado na maior parte das arenas políticas (Fung, 2004, p. 199).

A mesma lógica parece se aplicar ao OPD. Mesmo que não haja critérios de justiça ou mesmo de representação demográfica adequados, o OPD parece se direcionar para a população carente. As obras, apesar de escolhidas pela Prefeitura, são, muitas vezes, reivindicações antigas dos cidadãos e das associações civis. O OP, digital ou presencial, é uma oportunidade de conquistar tais demandas.

Finalmente, um aspecto importante da participação do OPD está no fato do formato privilegiar tanto a participação individual quanto a coletiva. Em programas como OP, críticos²⁹ afirmam que a participação é dominada por grupos de *advocacy* e por associações civis, deixando pouco espaço para o cidadão individual. No OPD, a votação é individual e incide diretamente no resultado final, dando grande poder de decisão ao cidadão. Entretanto, nas duas versões do processo online, há evidências

²⁹ Ver nota 4.

que a mobilização de associações civis em regiões com menores recursos impactou diretamente nos resultados finais do OPD³⁰.

Dessa forma, pode-se afirmar que programas participativos online não estão necessariamente isolados da dinâmica de processos sociais presenciais. Na verdade, os dois são complementares. A internet, no caso do OPD, serviu para expandir a participação popular e a mobilização presencial se mostrou providencial para alcançar os resultados almejados pela sociedade civil (Best *et al*, 2010).

3.2 Como participa?

Fung (2006) define vários desenhos institucionais utilizados em mini-públicos, que vão desde conselhos de cidadãos até formas de agregar as opiniões. Destacamos o desenho institucional de participação conceituado como “deliberação e negociação”. Os participantes discutem para entender o que desejam e necessitam individual e coletivamente. Inicialmente, os participantes devem receber material educacional e posteriormente devem trocar perspectivas, experiências e razões para desenvolver seus pontos de vista e descobrir seus interesses. Fung (2006) ressalta a necessidade de mecanismos participativos que facilitem a emergência de acordos, a clarificação de desacordos persistentes e a

³⁰ Obviamente a participação política é um fenômeno complexo, especialmente ao acrescentarmos o voto online. Há diversos fatores que podem ter incidido nesses números apresentados no OPD 2008. Por exemplo, mesmo a região vencedora não sendo a mais rica, não há provas que a população mais carente determinou a alta votação. Poderia haver uma elite econômica e política na região que se mobilizou para a obra em questão. Como esclarecido no texto, o objetivo aqui é apresentar evidências que precisam ser comprovadas por trabalhos empíricos direcionados. Consideramos importante apresentá-las, pois elas tendem a romper com a literatura de exclusão digital ou mesmo com o senso comum de que a inserção de novas tecnologias necessariamente impede a população carente de se manifestar. Hipótese semelhante é defendida por Ferreira (2011).

descoberta de novas opções para melhor avançar os valores dos participantes.

Geralmente, os autores consideram as decisões deliberativas importantes nesse tipo de instituições participativas. Segundo Fung (2004), decisões resultantes da deliberação podem ser mais justas ou legítimas por resultarem de razões. Uma segunda vantagem do modo deliberativo é o ganho epistêmico dos deliberantes. As discussões podem auxiliar os indivíduos a aclarar suas visões. Podem ajudar os participantes a pensar, alterar, aprofundar e estabilizar suas perspectivas pela reflexão e discussão, mesmo quando isso não permita que as visões dos participantes convirjam (Fung, 2004).

Levando a questão do modelo da participação para a Internet, adentra-se a questão do *design* das ferramentas no ambiente online. Pesquisas já indicaram que a maneira como estas ferramentas são criadas e ofertadas afetam diretamente a maneira como se dará a participação (Coleman *et al*, 2008; Ferber, Foltz, Pugliese, 2008; Sampaio, 2010; Wright, Street, 2007). Marques (2008) afirma se tratar de um dos aspectos mais vitais ao se lançar mão projetos de participação online:

Os canais de participação devem ser pensados como um dos aspectos mais delicados do projeto de redesenho das oportunidades de interferências oferecidas pelas instituições do estado cujo intento é lançar mão das ferramentas digitais de comunicação. Isso porque é exatamente através dos canais oferecidos que os cidadãos vão poder empregar as informações e habilidades adquiridas para se envolverem de forma qualitativamente superior na discussão da coisa pública. Há, ademais, uma ligação natural entre o tipo de canal ofertado (bem como o modo pelo qual se dá tal oferta) e o estímulo dos cidadãos em tomar parte no jogo político. Assim, se perceberem que os dispositivos não permitem uma participação mais aprofundada ou que tais artifícios não merecem credibilidade, a tendência,

certamente, será de rejeição ao emprego de tais recursos.
(Marques, 2008, p. 257).

A análise da participação do OPD mostra a importância de se relacionar *design* de ferramentas de participação online ao desenho institucional. No primeiro aspecto, o OPD tem grande potencial. O site tem informações relevantes, que são apresentadas de forma clara e educativa³¹. Ele apresenta um fórum de discussão, que possibilitaria todas as vantagens de discussões políticas e/ou deliberações entre cidadãos. Ademais, o site do OPD ainda ofereceu chats entre cidadãos e representantes da prefeitura, que permitiam envolver e estender o debate ao centro da decisão política. Houve também a ferramenta de tecer comentários, que não exigiu cadastro ou maiores demandas do internauta.

Ou seja, houve ferramentas participativas no site do OPD, que poderiam potencialmente permitir uma discussão pública de qualidade e sem os problemas de escala normalmente encontrados pelas teorias deliberativas (Best *et al*, 2010; Ferreira, 2011). Todavia o processo de votação do OPD teve mais de 120 mil votantes, enquanto o fórum não chegou a registrar 20 postagens e a ferramenta de participação teve cerca de mil mensagens³².

Marques (2008), em sua análise de canais de participação online, nos oferece uma possível saída. Além de informação prévia qualificada e canais de participação, o autor aponta a *motivação* como terceiro ponto vital para uma efetiva participação popular na internet. Não é suficiente

³¹ Gomes (2005) é um dos autores a defender que além de oportunidade de interação, é preciso disponibilizar informação política de qualidade aos participantes. Informação como background educacional também é defendida como outros autores como necessária a uma deliberação de qualidade (FUNG, 2004, 2006) ou simplesmente uma participação qualificada no meio online (MARQUES, 2008).

³² www.opdigital.pbh.gov.br Acesso em: 20 dez. 2010. Para uma análise da deliberação online de tais participantes, ver Sampaio *et al* (2010).

“que informação de qualidade esteja disponível ou que os cidadãos contem com habilidades intelectuais adequadas para reelaborá-las. É preciso que tal informação seja bem empregada, o que implica necessidade de motivação por parte do usuário” (Marques, 2008, p. 242).

No caso do OPD, a motivação estaria mais relacionada ao desenho institucional que propriamente ao *design* de ferramentas online. Certamente existem inúmeras facilidades que podem ser geradas por esse *design*, como evitar a necessidade de cadastramento, boa navegabilidade e atratividade do site (Coleman *et al*, 2008; Sampaio, 2010; Street, Wright, 2007). Todavia a motivação para participar do fórum e para utilizar as outras ferramentas participativas além da votação em si está diretamente ligada à forma como o OPD foi concebido³³.

A inclusão de tais ferramentas de participação no OPD aparenta estar muito mais relacionada ao visual, à atratividade do site que propriamente ao tipo de participação esperada. Em outras palavras, o desenho institucional do OPD aponta para a participação plebiscitária dos eleitores, não incentivando a discussão, debate e/ou qualquer forma de interação online (Abreu *et al*, 2010; Sampaio *et al*, 2010).

O primeiro motivo para tal afirmação está na própria avaliação do site. Dentro do mesmo, há um grande direcionamento para a ferramenta de votação. O usuário pode se informar da obra, pode participar do *quiz*, pode assistir vídeos e afins, pode até discutir online, se preferir; mas o grande objetivo é votar em sua obra “favorita”. A própria definição do

³³ Ferreira (2011) apresenta uma visão mais otimista. “Estabeleceram-se ‘salas de bate-papo’ virtuais no qual os indivíduos puderam discutir diretamente com agentes públicos não só questões ligadas às obras em disputa, mas também temas específicos, [...] O que demonstra ter-se constituído uma cybersfera pública, no qual os cidadãos tiveram a oportunidade não só de se informar, mas também debater, criticar, argumentar, contra-argumentar e sugerir soluções para os problemas de interesse coletivo”(p. 20).

site do *que é o OPD* aponta para isso: “O Orçamento Participativo Digital (OP Digital) é a modalidade do OP na qual as pessoas participam por meio da Internet e telefone **votando** para decidir sobre investimentos na cidade” (OPD, 2008, grifo nosso).

Por sua vez, o primeiro parágrafo da definição do site de *como participar* diz: “Basta acessar o site www.opdigital.pbh.gov.br ou ligar gratuitamente para 0800 723 22 01 de qualquer telefone fixo ou móvel da cidade, conhecer as obras e **votar**” (OPD, 2008, grifo nosso). A segunda definição é: “No site haverá um espaço de debate e discussão sobre as obras propostas. **Quem quiser** pode montar grupos, fóruns, movimentos de defesa ou qualquer outra forma de discutir sobre qual obra melhor atende à população e aos interesses da cidade” (OPD, 2008, grifo nosso). As definições encontradas na seção de “dúvidas” do site são:

TABELA 5
Opções na seção “Dúvidas”

- O que é Orçamento Participativo?
- O que é o OP Digital?
- Quais são as obras participantes do OP Digital 2008?
- Em quantas obras uma pessoa pode **votar**?
- Como participar do OP Digital?
- Como **votar**?
- Quem poderá **votar**?
- Quando **votar**?
- Onde **votar**?
- Como eu faço para conhecer as obras candidatas?
- Quanto custará a obra?
- O **voto** decidirá a obra que será feita pela Prefeitura?
- Haverá acompanhamento da **votação** pela Internet?
- O que é o VIURBS?
- Por que obras viárias para o OP Digital 2008?
- O que são obras viárias?

Fonte: www.opdigital.pbh.gov.br (grifos nossos). Acesso em 10 Dez. 2009.

Observando as opções, fica claro o objetivo central de tirar dúvidas a respeito da votação. Exceto pela passagem que diz ser uma opção discutir e se mobilizar no site, não há itens a respeito da importância de se debater, discutir e analisar devidamente antes da votação ou de se realizar tais discussões em ambientes off-line³⁴. Além disso, não há qualquer tipo de instrução para incentivar (ou ensinar) o uso das outras

³⁴ Ferreira (2011) afirma ter localizado blogs de iniciativas dos cidadãos. Segundo sua perspectiva mais otimista “a sociedade civil organizada estabelece suas próprias arenas principalmente através de blogs que abrem espaço para o debate público virtual criando-se uma blogosfera pública onde os cidadãos podem comentar, opinar e trocar informações a respeito das propostas e seus impactos na vida cotidiana da cidade, além de defender, através de argumentos minimamente justificáveis, as propostas que lhes interessam. Os sites ligados ao OPD, oficiais ou não, também disponibilizam ferramentas digitais que permitem montar grupos, fóruns, movimentos de defesa ou qualquer outra forma de discussão, como blogs, chats, posts e mails” (p. 23).

ferramentas disponíveis do site como o fórum, a ferramenta de comentários e afins.

O segundo motivo que leva a crer que a PBH já esperava basicamente a participação da população unicamente através da votação foi a inclusão do telefone para votar no OPD. Pelo lado positivo, é uma ferramenta sensível aos fatores sócio-econômicos, uma vez que há muito mais acesso a telefones e celulares que à internet no Brasil. O fato de ser uma ligação grátis é outro ponto positivo. Contudo, fica óbvio que o telefone incentiva a votação plebiscitária e não a discussão ou interação entre os cidadãos.

O último ponto é o contexto social e político da sociedade brasileira. Se por um lado, nos opomos às idéias de Wilhelm (2002) sobre a necessidade de “evitarmos” votações online ou quaisquer práticas participativas no ambiente virtual até que todos tenham acesso igual à Internet; por outro é preciso reconhecer que as diferenças de *status* e poder pesam, quando analisamos a qualidade da participação online. Se os quiosques da prefeitura, os pontos de votações alternativos e até opções diversas como *lanhouses*, acesso do trabalho, escola e afins são suficientes para garantir (potencialmente) a participação popular através do voto online; o mesmo não pode ser dito para uma participação política dialógica.

Diversas vantagens possibilitadas pela Internet, mas principalmente a redução do custo político da participação³⁵, não se aplicam efetivamente se a pessoa precisa se deslocar para um quiosque da prefeitura ou, ainda, sair de casa e pagar uma lanhouse. É claro que nem

³⁵ Comodidade, conveniência, conforto, menor gasto de tempo, não necessidade de estar presente com outros participantes, entre outras (Gomes, 2005; Maia, 2007; Sampaio, 2010).

todas as vantagens da Internet são perdidas nesse caso, mesmo porque os quiosques da prefeitura apresentavam monitores treinados para ensinar e incentivar a utilização do site do OPD; mas é bem provável que um cidadão ordinário de baixa renda e educação só participará de uma discussão pública visando um bem comum na internet, se já possuir interesse político, pois o custo político para fazer isso fora de seu lar é alto.

Segundo Azevedo e Gomes (2008), o OPD poderia levar a um domínio da classe média “que é mais escolarizada e tem um acesso à internet muito maior do que o público que tem sido favorecido pelo OP” (*Ibidem*, p. 81). As autoras apontam pesquisas realizadas pelo “Observatório das Metrópoles” que evidenciam que pessoas com nível superior de educação participam em iniciativas online em torno de cinco vezes mais que aquelas que possuem o ensino fundamental (*Ibidem*, p. 81).

Em outras palavras, a campanha realizada pela prefeitura e o *design* do site incentivam a votação online e não a discussão, o debate, a deliberação pública entre cidadãos ou ainda o desenvolvimento de uma cultura cívica de participação na população³⁶.

3.3 Influência da participação

O terceiro aspecto a ser analisado é a influência da instituição participativa. Segundo Fung (2006), na maioria dos programas participativos, os participantes têm poucas expectativas de influenciar a política ou a ação dos representantes políticos. A participação está mais

³⁶ Conclusão semelhante foi apontada em Sampaio *et al* (2010). Nesse estudo, os quesitos diálogo e reflexividade foram, particularmente, baixos.

ligada a benefícios pessoais ou a um senso de obrigação cívico (*Ibid*, p. 69).

Diversos autores defendem a importância do projeto participativo gerar influência e/ou resultados concretos seja presencial, seja online (Avritzer, 2005, 2008; Fung, 2004, 2006; Marques, 2008). Segundo tais autores, se os participantes discutem repetidas vezes sem enxergar nenhum resultado, o mais normal será abandonarem os programas participativos.

Outro motivo para empoderar os minipúblicos, segundo Fung, é justamente melhorar a qualidade das discussões e da participação dos cidadãos. Ao crerem que as conseqüências de suas discussões são tangíveis, as pessoas tendem a fazer apostas mais altas, ou seja, investirão mais recursos no processo, fomentando as habilidades de formulação de propostas, justificação, cooperação e compromisso (Fung, 2004, p. 181).

Marques (2008), falando especificamente sobre iniciativas de participação online, destaca a vontade política como um requisito fundamental para a motivação dos cidadãos empregarem as ferramentas oferecidas:

A idéia geral desta preocupação parte da premissa de que os cidadãos levarão as ferramentas de participação digital a sério e se sentirão dispostos a contribuir apenas se perceberem que suas iniciativas são efetivamente respeitadas e influentes. Tal demonstração de boa vontade requer o curso de um processo de adoção contígua e efetiva dos recursos de Internet por parte dos agentes do estado, não se devendo limitar tal atitude à promoção de melhorias na imagem pública de agentes e instituições. A idéia, assim, é acenar com a intenção de se encaminhar uma reorganização no relacionamento entre esfera dos representantes e esfera civil (Marques, 2008, p. 247-248).

Avritzer (2008) considera o desenho do OP mais democratizante justamente por alterar a relação entre Estado e Sociedade. Por outro lado, o autor afirma que desenhos participativos semelhantes ao OP são exatamente os mais vulneráveis a essa “boa vontade” do sistema político. Tratando especificamente do OPD, fazer tal diferenciação é importante. Primeiramente, qual o nível da influência da participação popular em relação aos resultados? Em segundo lugar, qual o nível da influência popular no processo em si?

No primeiro, não há dúvida de se tratarem de resultados tangíveis, concretos, visíveis à população. Durante a campanha do OPD em 2008, o site também apresentava algumas informações sobre as obras realizadas pela versão do processo em 2006. Além disso, todas as obras escolhidas em 2006 estavam sendo realizadas³⁷, ou seja, os cidadãos possuíam uma “prova” de que a prefeitura estava disposta a realizar as obras definidas pela Internet.

O empoderamento dos cidadãos para decidir os resultados é o maior possível. Não há novas rodadas de votação; indicação de representantes para decidir como investir os recursos; debates com agentes do município ou mesmo com outros cidadãos. Após o fim das votações, realizadas em turno único, a obra em questão será realizada. Pode-se questionar, se tal forma de participação é a mais adequada, justa ou a que gera os melhores resultados, mas não há como questionar que o OPD liga diretamente a votação da população aos resultados, o que é por si só um grande avanço em comparação a outras instituições participativas. Mesmo entre projetos

³⁷ No início do processo de 2008, apenas uma obra do OPD 2006 havia sido concluída, a reforma da praça Raul Soares. Todavia mesmo sendo apenas uma entre nove obras escolhidas, é possível dizer que era a obra mais visível, pois se trata justamente do “marco zero” da cidade e parte de um dos conjuntos arquitetônicos mais importantes e conhecidos da cidade. Em suma, apesar de ser apenas uma obra concluída, tratava-se justamente da obra mais visível à população por sua localização e importância.

de democracia digital, são raros os exemplos de semelhante empoderamento dos cidadãos.

O segundo âmbito é justamente o mais problemático. Se a influência e o empoderamento dos cidadãos em relação ao resultado das votações são altos e pouco questionáveis, o mesmo não se aplica ao processo em si (Abreu *et al*, 2010). Na última versão do OPD, não houve discussões ou mesmo consulta popular para se definir as obras pré-selecionadas para a votação. Se em 2006, este aspecto é minimizado por se tratarem de obras já previamente definidas pelas Comforças em suas regionais, o problema se torna grave em 2008, pois a definição das obras viárias a serem realizadas se deu através do programa Viurbs³⁸. Gomes resume bem nossa preocupação ao explicar a falta de efetividade de determinados mecanismos de participação:

Reduzida principalmente a plebiscitos com ‘cardápio restrito’ (ou seja, com opções já pré-estabelecidas pelo campo político), a movimentos sociais “profissionalizados” e a esporádicas manifestações públicas, as oportunidades que o domínio civil teria de fazer-se valer na esfera da decisão política são poucas, controladas pelo *gatekeeping* do Estado [...] e produzem resultados que não obrigam nem comprometem a classe política (Gomes, 2005, p. 60).

Ou em outras palavras, o OPD é, no atual formato, ainda mais frágil à vontade do sistema político. O controle do Estado ainda é muito presente e forte no programa. Ao cidadão “resta” apenas votar, pois ele

³⁸ O Viurbs é um programa lançado pela PBH no ano de 2008, que tem como objetivo central a redução do trânsito da capital mineira. Segundo o site da prefeitura, “Melhorar o sistema de vias da cidade é um dos principais objetivos do Programa de Estrutura Viária de Belo Horizonte (Viurbs), um conjunto de proposta que prevê 148 intervenções para criar alternativas transversais de trânsito de uma região a outra, descongestionando o hipercentro da capital. Conceitualmente, o Viurbs enfatiza o planejamento para médio e longo prazo, com intervenções previstas em cerca de dez anos”.

http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassurbanas&tax=14944&lang=pt_BR&pg=5562&taxp=0&
Acesso em: 12 dez. 2009.

não tem a opção de participar na escolha das obras, no formato da votação, ou, mesmo, sugerir mudanças e melhorias ao processo, já que ao fim não há incentivos para participar online, mas apenas votar³⁹. Não há uma efetiva mudança da relação entre Estado e sociedade civil (Abreu *et al*, 2010).

Tal controle excessivo pelos governantes pode gerar, em nossa avaliação, o mesmo efeito provocado pela falta de empoderamento em si. Se o OPD se mantiver no formato de uma grande “enquete virtual”, a confiança e vontade de participar ocasionadas pelo empoderamento podem se perder ou mesmo se inverter. A blindagem “anti-público” (Gomes, 2005), a resistência em mudar do sistema político tradicional tendem a afetar a confiança na iniciativa.

Se o OPD continuar a ignorar todas as possibilidades de reformulação e criação de ferramentas direcionadas aos usuários permitidas pela Internet, ele tende a se assemelhar a eleições regulares, ou seja, pode acabar sofrendo com os mesmos problemas destas, ou ainda, desinteresse, apatia e até desconfiança em relação à necessidade de se participar politicamente.

4. Considerações finais

A análise do Orçamento Participativo Digital foi realizada em três âmbitos, conforme a teoria proposta por Fung (2006). No primeiro âmbito (a), foi analisado “quem” participou do OPD e mais

³⁹ Abreu *et al* (2010) também demonstram uma deficiência no monitoramento online do processo: “percebe-se que o processo de acompanhamento no caso do OPD acontece somente de modo temporário e não permanente e nem abrange todas as fases do processo (licitação, execução e prestação de contas)” (p. 13)

especificamente como se deu a seleção do programa. Primeiramente, há poucos dados disponíveis. O site OPD não exigiu ou ofereceu a opção de cadastro e pesquisas de perfil sócio-econômico dos participantes e nos é desconhecida qualquer pesquisa realizada entre os participantes do OPD pela Prefeitura ou por outra instituição.

Todavia, pelas críticas dos teóricos da exclusão digital (Dimaggio *et al*, 2001; Norris, 2001; Wilhelm, 2002), era possível prever que a participação não deveria aumentar, devido a restrição do novo meio digital e se trataria de uma participação essencialmente elitista, uma vez que votações online tendem a aumentar as disparidades do meio social.

Nosso estudo evidencia que ambas as prerrogativas não se aplicam totalmente ao OPD. Primeiramente, os números de participantes do OP Digital são de três a cinco vezes superiores aos números do OP presencial dos mesmos anos. Além disso, nas duas versões do OPD, há indicativos de que a população carente teve uma efetiva participação (Peixoto, 2008; Sampaio, 2009; Ferreira, 2011).

Não possuindo dados mais criteriosos, lançam-se duas hipóteses a serem testadas. A primeira se trata de um maior histórico de associação cívica e mobilização popular na região noroeste (vencedora do OPD 2008) em comparação à região centro-sul, que pode ter resultado em maior mobilização popular e captação de votos (Sampaio, 2009; Ferreira, 2011).

A segunda hipótese, está no tipo de recrutamento que instituições participativas como o OP e o OPD fazem. Segundo teóricos (Avritzer, 2008; Fung, 2006), o desenho do OP se direciona a população carente pelos tipos de benefícios que são ofertados e pela óbvia maior necessidade dessa faixa da sociedade.

O problema é a ausência de dados sobre os votantes. Se, por um lado, se pode especular que os processos superaram as barreiras digitais, por outro lado, não há comprovações empíricas de tal dado, uma vez que não houve nenhuma pesquisa de opinião realizada após o processo. Se, como afirmam os técnicos da prefeitura (Nabuco *et al*, 2009), há um interesse em se expandir a participação e em se atingir a parcela jovem da população, o OPD deveria ser, no mínimo, avaliado como instância de mobilização da população jovem. É necessário, também, se avaliar como o OPD consegue (ou não) reduzir o custo da participação da população. Ou seja, se as pessoas não participam por falta de tempo ou por falta de interesse. Especificamente no OPD, é preciso se verificar como a exclusão digital atrapalha ou não os indivíduos de participarem. Ou, em resumo, é importante (senão vital) *surveys* com os participantes do OP digital, buscando-se compreender seu perfil sócio-econômico e diferenças e similaridades com o participante do OP regional.

Já no segundo âmbito (b), foi avaliada a participação no OPD. O projeto apresentou grande potencial interativo e dialógico, pois seu site oferecia diversas ferramentas de participação online. Agora, em relação ao desenho institucional, nossa pesquisa assinala que a Prefeitura de Belo Horizonte não pretendia que houvesse uma participação – ao menos não efetivamente – diferente da votação⁴⁰. As ferramentas no site estão mais ligadas à atratividade e facilidade de navegação que realmente ao incentivo de outras formas de participação.

No terceiro âmbito (c), é discutida a importância do empoderamento da instituição participativa. Contudo, em nossa análise, sugerimos que o tópico “influência” funciona melhor se dividido em

⁴⁰ Abreu e equipe (2010) concluem de modo semelhante.

relação aos resultados políticos e também à própria instituição participativa. No primeiro quesito, o OPD possui alto nível de empoderamento. A votação da população é o único vetor para a decisão de qual obra será realizada.

No segundo quesito, todavia, o OPD tem um nível baixo de empoderamento. Não há discussões sobre as obras a serem pré-selecionados, sobre a melhor forma de se realizar a votação ou mesmo sobre qualquer outro aspecto do processo. Através do fórum, do chat, e-mail e afins, o cidadão pode se manifestar, mas a prefeitura de Belo Horizonte, em nenhum momento incentivou tal *feedback* de qualquer forma. Ainda há excessivo *gatekeeping* por parte do Estado e o programa acaba se reduzindo em grande medida a uma enquete virtual, um cardápio de opções restritas (Abreu *et al*, 2010; Gomes, 2005).

Diversas avaliações do OP Digital demonstram que este tem um caráter exclusivamente plebiscitário, não aproveitando efetivamente os potenciais da internet para uma discussão qualificada online, para interação entre governo e cidadãos ou, mesmo, para recolhimento de opiniões dos participantes (Abreu *et al*, 2010; Best *et al*, 2010; Ferreira, 2011; Peixoto, 2008; Sampaio, 2009; Sampaio *et al*, 2011).

Em resumo, O OPD ainda é um acontecimento isolado de outros processos participativos e das outras modalidades do orçamento participativo em Belo Horizonte. É, em suma, episódico. Ao fim da votação, foram fechadas as ferramentas digitais de participação e interação e os sites receberam poucas novas informações, ficando, no geral, abandonados até o início do próximo programa (Sampaio *et al*, 2010).

Entretanto, não se pode ignorar as inúmeras dificuldades para se criar uma efetiva iniciativa de democracia digital, como apresentado por Marques (2008, 2010). Mesmo em seu atual estágio, o OPD já significou uma enorme mobilização de diferentes secretarias, pessoal e vontade política no interior da Prefeitura de BH⁴¹. E, há uma visível evolução das ferramentas digitais da primeira para a segunda edição do programa (Sampaio *et al*, 2010). Ou seja, ainda se trata de um processo em teste, em experimentação, sendo passível de melhorias.

Nesse sentido, o estudo de Sampaio *et al* (2010) demonstrou que as conversações realizadas nos fóruns digitais do OPD 2008 apresentaram bons índices de argumentos e de justificativas⁴², mas tais conversações não foram posteriormente lidas e aproveitadas pela Prefeitura. Acredita-se que o OPD possa se tornar um processo mais ampliado e mais participativo. Defende-se justamente uma maior atenção a tais contribuições online. Mídias sociais (*Facebook, Twitter* etc.) e fóruns online podem ser usados tanto na parte anterior ao processo para a decisão das obras (ou, ao menos, das prioridades de investimento) quanto para uma avaliação posterior do processo.

Entretanto, não se descarta, totalmente, a importância de uma iniciativa como o OPD. Ele consegue, por exemplo, rebater diversas

⁴¹ “Coordenado pela Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento, o processo de realização do OP Digital 2008 envolveu praticamente 26 órgãos da administração direta e indireta da Prefeitura de Belo Horizonte, entre Secretarias, Empresas e Fundações” (Nabuco *et al*, 2009, p. 5).

⁴² Em outra análise das conversações do site do OPD 2008, há uma conclusão oposta. Apesar de não fazer uma análise de deliberação online, Abreu e equipe (2010) acreditam que “o teor dos debates que ocorreram através do site do OPD foi bastante aquém das disputas argumentativas e da negociação política em um sentido mais amplo. Antes se configurou como uma defesa das obras de cada regional individualmente, sem um diálogo ou um debate. A partir da análise das mensagens postadas constatou-se que cada cidadão defendia o seu bairro e a sua obra” (p. 12).

críticas a programas participativos e deliberativos⁴³. Em primeiro lugar, os participantes são legítimos, já que é um processo aberto a todos os eleitores da cidade. Segundo, se não se pode dizer que diferenças de poder e recursos são isentas no resultado, pode-se afirmar que houve uma tendência a uma inversão da participação, pois em ambas as edições a participação popular se mostrou forte (Ferreira, 2011; Nabuco *et al*, 2009). E, por último, por mais que a mobilização de atores coletivos sociais como associações civis e agências de *advocacy* tenham grande influência no resultado final, o programa dá o verdadeiro poder de decisão ao cidadão como indivíduo. Além disso, reconhece-se que são abertos novos espaços de discussão, além de novas mobilizações em torno de políticas públicas. Assim, concordamos com a conclusão de Ferreira:

Se as NTICs, por si só, não são capazes de democratizar plenamente a deliberação pública, elas pelo menos precisam estar em sintonia com formas de participação política presencial e com possibilidades de mobilização dos indivíduos em torno de questões de interesse coletivo, abrindo novas perspectivas de associativismo e de agregação de indivíduos em redes sociais digitais voltadas para temas de relevância social e que busquem alternativas e soluções para problemas ainda muito presentes em nossa sociedade (Ferreira, 2011, p. 27)

A questão, em nossa concepção, deve ser aprimorar a forma como tal participação é desenhada (ou seja, seu desenho institucional) e como ela vem ocorrendo. É preciso incentivar não apenas a simples votação, mas o engajamento cívico, a discussão pública e a busca de resultados mais justos e amplos; elementos que dificilmente serão aperfeiçoados unicamente pela por ferramentas de votação online. Não se defende uma exclusiva necessidade de ferramentas de deliberação, mas de maior

⁴³ Compilados por Cortês (2005).

atenção e maior zelo às contribuições de indivíduos realizadas pela internet, uma vez que a idéia é justamente mobilizar parcelas da população que tradicionalmente não participam do OP regional. Além, é claro, de se perder a avaliação justamente daquele que é o mais interessado no projeto, ou seja, o cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, J. C. A.; ARMOND-DE-MELO, D. R.; MOTTA, G. S.
Modelos de Democracia Eletrônica: Analisando o Orçamento Participativo Digital. EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança, 2010, Vitória – ES. **Anais do EnAPG – ANPAD, 2010**. v. 1.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: Boaventura de Sousa Santos [Org.]. **Democratizar a Democracia: Os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, V. 14, N.1, p. 43-64. Campinas, 2008.
- AZEVEDO, N. D.; GOMES, M. A. In: AZEVEDO, S.; NABUCO, A. L. (Org.). **Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, Leitura, 2008.
- BARBER, Benjamin. *Strong Democracy: Participatory Politic for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- BEST, N.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R.; VAZ, J. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no brasil. **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**, v. 9, p. 105-124, 2010.
- COLEMAN, R.; LIEBER, P., MENDELSON, A. L.; KURPIUS, D.
Public Life and the internet: if you build a better website, will citizens become engaged? **New Media & Society**, N. 10, p. 179-201, 2008.
- COLEMAN, S.; BRUMLER, J. G. **The internet and democratic**

- citizenship**: theory, practice and policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 233p.
- CORTES, S. M. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. *In*: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Org.). **Desenho Institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, Vozes, 2005.
- DAHLBERG, L. Rethinking the fragmentation of the cyberpublic: from consensus to contestation. **New Media Society**, N. 9, p. 827-847, 2007.
- DAHLREN, P. The internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. **Political Communication**, vol. 22, p. 147-162, 2005.
- DIMAGGIO, P; Hargittai, E.; Neuman, W. R.; Robinson, J. P. Social implications of the Internet. **Annual Review Sociology**, N. 27, 2001.
- FERBER, P.; FOLTZ, F.; PUGLIESE, R. Cyberdemocracy and online politics: a new model of interactivity. **Bulletin of Science, Technology and Society**, vol. 27, N. 5, p. 391-400, 2008.
- FERREIRA, D. E. S. Participação e qualidade da deliberação pública: uma análise comparativa entre o OP digital de Belo Horizonte e a etapa digital do OP Recife. **Anais do IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR**, Belo Horizonte Brasil, Março, 2011.
- FREY, K. Governança Eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. **Informática Pública**, v.02, p.31-48, maio/2000.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. **Politics and Society**, N. 29, p. 5-42, 2000.
- FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, Vera Schattan P., NOBRE, Marcos. (Orgs.). **Participação e deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: editora 34, 2004.
- FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, N. 66 (Supplement), p. 66-75, 2006.
- GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Fronteiras – estudos midiáticos**. VII(3): p. 214-222, setembro/dezembro 2005.
- GOMES, W. Democracia digital: Que democracia?. *In*: MIGUEL, L. F.;

- BIROLI, F. (Orgs.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec, 2010, p. 241-259.
- GOMES, W. S. Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Orgs.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 19-45.
- GOODIN, Robert E.; DRYZEK, John S. Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-public. **Politics Society**, v. 34, p. 219-244, 2006.
- GRÖNLUND, Å. Emerging Electronic Infrastructures: Exploring Democratic Components. **Social Science Computer Review**, Vol. 21, No. 1, p. 55-72, 2003.
- HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade, v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- JAEGER, P. T. Deliberative democracy and the conceptual foundation of electronic government. **Government Information Quartely**, N. 22, p. 702-719, 2005.
- LUBAMBO, C.; COELHO, D. B. Governo e sociedade civil aprendem: O que revela a experiência recente da participação em Pernambuco? In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Orgs.). **Desenho Institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, Vozes, 2005.
- MAHRER, H.; KRIMMER, R. Towards the enhancement of e-democracy: identifying the notion of the 'middleman paradox'. **Info System Journal**, N. 15, p. 27-42, 2005.
- MAIA, R. C. M. Redes cívicas e internet: efeitos democráticos do associativismo. **Logos**, v. 14, p. 43-62, 2007.
- MARQUES, F. P. J. A. . "Muro baixo, o povo pula": iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. **Opinião Pública** (UNICAMP. Impresso), v. 16, p. 117-142, 2010.
- MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e internet**: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro. Tese de doutorado, 2008.
- MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. Internet e Parlamento - Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. **E-Compós**, v. 9, p. 1-20, 2007.
- NABUCO, A. L.; MACEDO, A. L.; FERREIRA, R. N.; VERÔNICA, C.

- S. Experiência do OP Digital em Belo Horizonte: O Uso das Novas Tecnologias no Fortalecimento da Democracia Participativa. **Pensar BH/Política Social**, p. 5-9, Novembro de 2009.
- NETCHAEVA, I. E-Government and E-Democracy: a comparison of opportunities in the North and South. **The International Journal for Communication Studies**, Vol 64, n. 5, p. 467-477, 2002.
- NORRIS, Pipa. **A Digital Divide: Civic Engagement, Information: Poverty and the Internet in Democratic Societies**. New York: Cambridge University Press, 2001.
- OPD: **Site do Orçamento Participativo Digital**. 2008. Disponível em: <<http://opdigital.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 20 Fev. 2010.
- PAPACHARISSI, Z. Democracy online: civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups. **New Media and Society**, vol. 6, n. 2, p. 259-283.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEIXOTO, Tiago. E-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to success? **E-Working Papers**, 2008. Disponível em: <<http://edc.unige.ch/edcadmin/images/Tiago.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2011.
- PBH. Site da Prefeitura de Belo Horizonte. 2010. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/>>. Acesso em: 20 Fev. 2010.
- SÆBØ, Ø.; ROSE, J.; FLAK, L. S. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, v. 25, n.3, p. 400-428, 2008.
- SAMPAIO, R. C. Diferentes modos de participação: alguns impactos da introdução da internet no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. **Comunicação & Política**, v. 27, p. 51-78, 2009.
- SAMPAIO, R. C. Participação política e os potenciais democráticos da internet. Revista **Debates**, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010.
- SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Deliberações ampliadas ou restritas: perspectivas de integração. **Comunicação & Sociedade**, v. 32, n. 55, p. 203-229, jan./jun. 2011.
- SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M. ; MARQUES, F. P. J. A. Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública** (UNICAMP), v. 16, p. 446-477, 2010.
- THOMAS, J. C.; STREIB, G. E-Democracy, E-Commerce, and E-

- Research: Examining the electronic ties between citizens and governments. **Administration & Society**, Vol. 37, No. 3, p. 259-280, July 2005.
- UGARTE, P. S. Que participação para qual democracia? *In*: COELHO, Vera Schattan P., NOBRE, Marcos. (Orgs.). **Participação e deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: editora 34, 2004.
- WILHELM, A. A Democracia Dividida – A Internet e a participação política nos Estados Unidos. *In*: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). **Internet e Política**: Teoria e Prática da Democracia Eletrônica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- WRIGHT, S.; STREET, J. Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. **New Media Society**, N. 9, p. 849-869, 2007.