

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO E SOCIABILIDADE

RAFAEL CARDOSO SAMPAIO

**Participação e Deliberação na Internet:**  
um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo  
Horizonte

BELO HORIZONTE  
2010

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

RAFAEL CARDOSO SAMPAIO

**Participação e Deliberação na Internet:**  
um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo  
Horizonte

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Federal de Minas – UFMG, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Comunicação Social.

Área de Concentração: Comunicação e Sociabilidade Contemporânea

Linha de Pesquisa: Processos Comunicativos e Práticas Sociais

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Rousiley Celi Moreira Maia

Co-Orientador: Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil Almeida Marques

Belo Horizonte

2010

**301.16 Sampaio, Rafael Cardoso**

S192p 2010 Participação e deliberação na internet [manuscrito] : um estudo de caso do do orçamento participativo digital de Belo Horizonte / Rafael Cardoso Sampaio. – 2010.

190 f.

Orientador: Rousiley Celi Moreira Maia.

Co-orientador: Francisco Paulo Jamil Almeida Marques

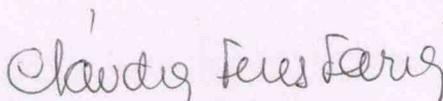
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Comunicação social – Teses. 2. Democracia – Teses. 3. Participação política – Teses. 4. Internet na administração pública – Teses. 5. Orçamento municipal – Belo Horizonte (MG). I. Maia, Rousiley Celi Moreira. II Marques, Francisco Paulo Jamil Almeida. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título

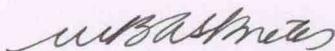
“Participação e Deliberação na Internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte”

Rafael Cardoso Sampaio

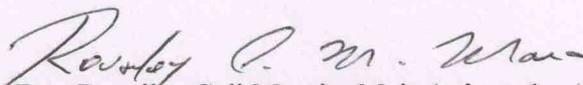
Dissertação defendida e aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:



Profa. Dra. Claudia Feres Faria  
DCP/Fafich - UFMG



Profa. Dra. Maria Beatriz Almeida Sathler Bretas  
DCS/ Fafich - UFMG



Profa. Dra. Rousiley Celi Moreira Maia (orientadora)  
DCS/Fafich - UFMG

Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Universidade Federal de Minas Gerais  
Belo Horizonte, 05 de fevereiro de 2010

*A meu pai pela sabedoria, à minha mãe pelo amor e à minha irmã pelo apoio.*

## AGRADECIMENTOS

A lista de agradecimentos precisa ser grande, uma vez que esse trabalho foi fruto do esforço e do apoio de várias pessoas.

À minha irmã, Cristiane, por sempre me apoiar e por ter me guiado em diversos momentos da vida, inclusive durante toda essa jornada;

À minha mãe, Ângela, por todo amor, carinho e apoio, apesar de nunca ter entendido muito bem o que eu faço;

A meu pai, Lázaro, por ter me dado liberdade de fazer minhas escolhas, mesmo entendendo o que faço e não aprovando totalmente;

A Priscilla Gontijo Leite pelo incentivo vital para eu prestar o mestrado;

A Sabrina Gonçalves Rocha por ter suportado grande parte dessa vida acadêmica ao meu lado;

Aos professores Luis Ademir e Adélia Barroso do Uni-BH pelo apoio para o projeto de mestrado e início de minha formação acadêmica;

Aos amigos da Petrobras, por fazerem as trocas e por me darem suporte nesses dois anos;

Ao chefe Loures, pela compreensão e sabedoria desses anos tão difíceis;

Ao Eugênio, que foi realmente um gênio em apoio e em trocas vitais para esse curso;

Aos meus mais diversos amigos, por continuarem meus amigos mesmo após eu sumir por dois anos;

Ao Romero, camarada antigo, pelo apoio para conseguir alguns dados vitais;

À Prefeitura de Belo Horizonte, em especial, à secretaria do OP e ao gabinete do vice-prefeito, por terem sido bastante solícitos e por me passarem bastante informação e material que foram fundamentais para essa pesquisa, além, é claro, pela coragem em realizar tamanho programa participativo online;

À professora Júnia, pela revisão cuidadosa do texto e pelos ótimos papos durante as explicações das correções;

A todos componentes do grupo “Comunicação, Internet e Democracia” da UFBA – Dilvan, Sivaldo, Camillo, Danilo - pela leitura cuidadosa e pelas críticas pesadas, que serviram para meu desenvolvimento intelectual e pelos ótimos papos regados a chopp;

Ao Dilvan, especialmente, pelo apoio e incentivo para eu tentar o mestrado e pelo exemplo de como é possível ser um grande pesquisador mesmo em início de carreira;

Ao Sivaldo, em especial, por ter me repassado uma bibliografia no momento inicial do mestrado, que me foi útil e importante em grande parte da minha pesquisa;

Ao professor Wilson Gomes, que me ajudou tanto com as críticas aos textos quanto com seus próprios artigos, pela chance de fazer o doutorado e, obviamente, pelas piadas inesquecíveis;

Ao professor Othon Jambeiro, por me aceitar para as jornadas vindouras;

Aos professores do PPGCOM-UFMG pela ajuda na formação, em especial à professora Vera França pelo incentivo de aprofundar nos estudos da Comunicação, à professora Beatriz Bretãs por ter aceitado participar da banca e ao professor Bruno Leal pela parceria no Ecomig;

À professora Cláudia Feres, pelas contribuições pertinentes na banca de qualificação e por ter aceitado participar da defesa;

A Tiago Peixoto do EUI, pelos diversos textos e estudos a respeito de OP Digitais, que foram vitais para o doutorado e também para eu perceber a pertinência do objeto;

A Jürgen Habermas, que sonhou com um mundo no qual as pessoas procuram se entender reciprocamente, a política é influenciada pelos cidadãos e ainda há possibilidades de revisão da deliberação. É um mundo no qual eu adentrei e acreditei cada segundo;

Ao grupo de pesquisa EME – Augusto, Victor, Débora, Regiane, Hellen, Renan, Edna, Ricardo, Van, CD, Diogo, Thaianne, Camila, Juliana; que foi meu segundo lar nesses dois anos (às vezes o primeiro inclusive), cada um de uma alguma forma me ajudou muito nesse trabalho;

A Aline Diniz, por todo apoio e diversão nesses dois anos (você foi especial para eu chegar até aqui);

A Vanessa Veiga por ter sido tão compreensiva e amiga em todos os momentos e pela ajuda vital para fazer os códigos;

A Marcela Dantas, por ter sido amiga e parceira na vida acadêmica e no mundo da vida também (se foi possível chegar ao final do segundo ano, muito se deve a você);

A Ana Carolina, por conseguir me desculpar mesmo quando errei e depois por ajudar a tornar as tardes de sexta em momentos de descontração, diversão e amizade;

Ao meu irmão – que descobri no início do mestrado – Diógenes Lycarião, por mais coisas que posso citar aqui, mas principalmente pela amizade, solidariedade, apoio, confiança, exemplo próprio, diversão e um pouco mais. Se esse trabalho ficou ao menos razoável, grande parte disso se deve ao seu apoio ou à minha tentativa de seguir seu exemplo;

Ao amigo de todas as horas, Acácio Vêras Júnior, que, apesar de não ter ganhado o pedaço de bolo, foi um amigo melhor que o merecido nesses três anos. Eu posso dizer que saímos de baixo e conseguimos chegar lá, meu camarada;

Ao professor Doutor (claro!), orientador e amigo, Francisco Paulo Jamil Almeida Marques, vulgo “Jamil”, que foi um grande amigo, um exemplo admirável de profissional e acadêmico, que foi vital para minha formação em internet e política, importantíssimo para minha aprovação no doutorado e que se esforçou ao máximo para esse trabalho estar minimamente competente como suas próprias pesquisas. Por isso e muito mais coisas, espero ter conseguido aquele *Burnout* que ficamos devendo.

À professora e orientadora Rousiley Maia pelo restante. Por ter aceitado o projeto, por tê-lo orientado de maneira magistral, pelo exemplo de como um professor deve seguir no campo acadêmico, por conseguir fazê-lo de maneira gentil e doce e ainda dividir os resultados com o grupo de pesquisa e por grande parte do que aprendi de Comunicação e Política.

Agradeço, finalmente, a Deus, que não escreveu uma única linha nesse trabalho, mas por ter preenchido um vazio na alma, que provavelmente me impediria de seguir em frente.

Isento a todos esses, sem exceção, pelos erros e problemas apresentados nesse trabalho, que podem ser atribuídos exclusivamente a mim.

*Imagine no possessions  
I wonder if you can  
No need for greed or hunger  
A brotherhood of man  
Imagine all the people  
Sharing all the world*

*You may say,  
I'm a dreamer  
But I'm not the only one  
I hope some day  
You'll join us  
And the world will be as one*

Trecho de *Imagine*, John Lennon.

## RESUMO

Este trabalho empreende uma investigação empírica acerca da participação política e da deliberação pública dos cidadãos na plataforma digital oferecida pelo Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, um programa que visa incentivar os eleitores da cidade a escolherem entre obras pré-selecionadas e que abriga em seu site ferramentas discursivas, como fóruns, *chats* e comentários. Em relação ao conceito da participação política, apresentamos alguns teóricos democratas da Nova Esquerda da década de 60 e 70, que defendiam que os cidadãos não são apáticos, mas que lhes faltam maiores oportunidades de tomadas de decisão e que essa participação pode oferecer diversos benefícios. Em seguida, apresenta-se resumidamente a discussão acerca das novas instituições participativas, em especial do orçamento participativo brasileiro, que tendem a enfatizar a importância do desenho institucional para participações qualificadas. Já em relação à deliberação, é apresentado o modelo de democracia Deliberativa de Jürgen Habermas, enfatizando-se, primeiramente, a importância dada pelo autor à capacidade dos cidadãos para influenciar as decisões políticas; e, em segundo lugar, a proposta do autor para uma deliberação ampliada em toda a sociedade. Busca-se expandir o conceito de deliberação habermasiano para se permitir e se incentivar outras formas de comunicação, além das racionais; além disso, objetiva-se demonstrar que outros autores defendem a deliberação em arenas restritas. Em um segundo momento, insere-se o debate acerca da participação política na Internet, que já se dividiu entre otimistas e pessimistas, mas que já possui uma posição mais ponderada, que admite que a Internet não pode, por si só, incrementar ou destruir os valores democráticos. Com essa premissa, busca-se evidenciar que há duas questões pregnancy: primeiramente, por trás de todo projeto de democracia digital, há um modelo de democracia, que enfatiza diferentes valores. Em segundo lugar, a forma como as ferramentas digitais são desenvolvidas influi no modo como serão utilizadas. Finalmente, é tratado o conceito de deliberação online, destacando estudos sobre os diversos fatores que influenciam em seus resultados e apresentando alguns indicativos utilizados para a avaliação do grau de deliberatividade de discussões realizadas online. À luz dessas perspectivas, essa dissertação propõe analisar trocas discursivas de cidadãos, realizadas no fórum online do OPD, utilizando-se, principalmente, de indicativos extraídos da teoria deliberativa. Tendo em vista que a deliberação não é um processo isento, avalia-se o desenho institucional do programa participativo e o *design* das ferramentas digitais de participação e deliberação oferecidas em seu site. Através da análise empírica, conclui-se que os graus de deliberatividade que envolvem a troca discursiva foram baixos, mas que os cidadãos preocuparam-se em justificar suas posições e em ser respeitosos com outros posicionamentos. Apresentamos os diversos indícios que evidenciam que os baixos índices de deliberatividade se devem tanto às ferramentas digitais de baixa sofisticação do site do OPD quanto à falta de incentivo à discussão pela Prefeitura. Já os índices altos aparentam estar ligados, essencialmente, ao fato dos participantes considerarem o fórum como importante ferramenta de mobilização para o voto e também pelo tema da deliberação, que se apresentou como principal explicação para alguns dos resultados obtidos.

**Palavras-Chave:** Comunicação; Participação Política; Internet; Deliberação Online; Orçamento Participativo Digital.

## ABSTRACT

This study undertakes an empirical research on political participation and public deliberation of citizens in the digital platform offered by Digital Participatory Budget (DPB) in Belo Horizonte. This program was designed to encourage city's voters to choose works to be carried out in the city and it hosted in its site discursive tools such as forums, chats and comments. Regarding the concept of political participation, we present theories of the New Left's authors of the 60s and 70s, who argued that citizens are not apathetic, but they lack greater opportunities for participating in decision making. These opportunities could offer innumerable benefits. Next, we present a brief discussion about the new participatory institutions, especially the Brazilian Participatory Budgeting, which tend to emphasize the importance of institutional design for qualified participations. In relation to public deliberation, we present Habermas' model of Deliberative Democracy, giving emphasis to the importance given by the author to the sovereignty of citizens, who can influence political decisions. In second place, the author proposes a deliberation extended to all society. After that, this study aims to expand these concepts to allow and encourage other forms of communication beyond the rational one. Moreover, the objective is to demonstrate there is a whole range of authors who defend the deliberation in limited arenas. In a second step is presented part of the debate on political participation on the Internet, which has split between optimists and pessimists, but now has a more neutral state, which accepts that the Internet can not, by itself, enhance or destroy democratic values. With this premise, we seek to show there are two important issues: first, behind all projects of digital democracy there is a model of democracy, which emphasizes different values. Secondly, the way how the digital tools are developed affects the how they will be used. In a final moment, I treat the concept of online deliberation, highlighting studies on the various factors that influence its results and presenting some indicators used to assess the degree of deliberativeness of online discussions. In light of these perspectives, this dissertation aims to analyze discursive exchanges of citizens held in the online forum of DPB, using indicatives extracted from deliberative theory. Considering that the deliberation is not an isolated process, we evaluate the institutional design of the participatory program and the design of the digital tools used for participation and deliberation in DPB's site. Empirical analysis shows that the degrees of deliberativeness involving discursive exchange were low, but that citizens were concerned to justify their positions and to be respectful to each other. We present several indicators that show that low levels of deliberativeness could be explained by low sophisticated digital tools of DPB's site and by a lack of incentive for discussion by the City Hall. The high levels of deliberativeness appear to be related to the fact that the participants considered the forum as important for mobilizing other voters and also to the theme of the deliberations, which was the main explanation for some results.

**Key-Words:** Communication; Political Participation; Internet; Online Deliberation; Digital Participatory Budgeting.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01:</b> Fluxograma de funcionamento do OP Regional.....	33
<b>Figura 02:</b> Abas e links para navegação.....	116
<b>Figura 03:</b> Antes e depois da realização da obra.....	117
<b>Figura 04:</b> Mapa e referência de localização da obra.....	118
<b>Figura 05:</b> Fale Conosco.....	119
<b>Figura 06:</b> Ferramenta de postar comentários.....	120
<b>Figura 07:</b> Informações básicas de cada obra.....	122
<b>Figura 08:</b> Dúvidas.....	123

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01:</b> Informações Obra 1.....	92
<b>Tabela 02:</b> Informações Obra 2.....	92
<b>Tabela 03:</b> Informações Obra 3.....	93
<b>Tabela 04:</b> Informações Obra 4.....	94
<b>Tabela 05:</b> Informações Obra 5.....	94
<b>Tabela 06:</b> Votos do OPD.....	95
<b>Tabela 07:</b> Votos por Regional.....	95
<b>Tabela 08:</b> Participação em relação ao total no OPD.....	95
<b>Tabela 09:</b> Número de postagens por fórum do OPD.....	97
<b>Tabela 10:</b> Análise estrutural do Fórum Online.....	104
<b>Tabela 11:</b> Critérios de Deliberatividade.....	113
<b>Tabela 12:</b> Opções na seção “Dúvidas” .....	123
<b>Tabela 13:</b> Temas presentes em cada obra.....	138
<b>Tabela 14:</b> Porcentagem de cada tema.....	138
<b>Tabela 15:</b> Resultado do grau de deliberatividade.....	146
<b>Tabela 16:</b> Postagens por dia .....	149

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>CAPÍTULO 1 ORIGENS E TEORIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO</b> .....	24
1.1 CONTEXTO DAS NOVAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS.....	24
1.2 O OP COMO FORMA DE AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	33
1.2.1 Algumas visões da Democracia Participativa.....	33
1.2.2 Orçamento Participativo e a “nova” Democracia Participativa.....	42
1.3 DEMOCRACIA DELIBERATIVA X DELIBERAÇÃO PÚBLICA.....	47
1.3.1 A Democracia Deliberativa de Habermas e a ampliação de seus conceitos.....	47
1.3.2 Duas formas de deliberação.....	54
<b>CAPÍTULO 2 A INTERNET E AS POSSIBILIDADES DE AVANÇOS DEMOCRÁTICOS</b> .....	61
2.1 A INTERNET NÃO É BOA, NÃO É MÁ E NEM É NEUTRA.....	62
2.2 GOVERNO ELETRÔNICO X DEMOCRACIA DIGITAL: ONDE SE ENCAIXA A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA?.....	69
2.2.1 Governo eletrônico x Democracia Digital.....	70
2.2.2 A Participação Política na internet.....	76
2.3 DELIBERAÇÃO ONLINE: ESTUDOS, CASOS E IMPORTÂNCIA.....	80
2.3.1 Deliberação Online versus Deliberação Presencial.....	80
2.3.2 Estudos sobre algumas das vantagens e desvantagens da deliberação online.....	82
2.3.3 Pesquisas sobre fatores que influenciam a deliberação online.....	83
2.4 Orçamento Participativo Digital.....	89
<b>CAPÍTULO 3 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO E DA DELIBERAÇÃO NO SITE DO OPD</b> .....	99
3.1 METODOLOGIA.....	99
9	
3.1.1 Análise do Site do OPD.....	101
3.1.2 Análise estrutural do fórum.....	101
3.1.2.1 Estrutura Comunicativa .....	102
3.1.2.2 Cultura Política e Ideologia dos Participantes .....	103
3.1.3 – Análise das falas.....	104
3.1.3.1 Tematização e críticas racionais de pretensões de validade .....	107
3.1.3.2 Reflexividade.....	108
3.1.3.3 Ideal Role Taking .....	109
3.1.3.4 Sinceridade .....	111

3.1.3.5 Inclusão e Igualdade Discursiva.....	112
3.1.3.6 Autonomia do Estado e do Poder Econômico.....	112
3.2 ANÁLISE DO SITE DO OPD.....	115
3.2.1 Funcionalidade.....	115
3.2.2 Conteúdo.....	121
3.3 ANÁLISE DOS FÓRUMS DO OPD.....	125
3.3.1 Estrutura Comunicativa.....	125
3.3.1.1 Identificação .....	125
3.3.1.2 Abertura e liberdade .....	126
3.3.1.3 Agenda da discussão.....	127
3.3.1.4 Moderação .....	127
3.3.1.5 Espaço Público forte ou fraco.....	129
3.3.2 Cultura política e ideologia.....	130
3.3.2.1 Diferenças culturais (de contexto) entre regiões .....	130
3.3.2.2 Tipo do ator político a hospedar o debate .....	132
3.3.2.3 Ideologia dos participantes .....	133
3.3.2.4 Tópico do Debate.....	134
3.3.3 Análise das falas.....	137
3.3.3.1 Análise temática .....	137
3.3.3.2 Análise do grau de deliberatividade .....	145
3.3.3.2.1 Tematização e críticas racionais de pretensões de validade .....	147
3.3.3.2.2 Reflexividade.....	148
3.3.3.2.3 Ideal Role Taking .....	148
3.3.3.2.4 Inclusão e Igualdade Discursiva.....	152
3.4 ACHADOS, POTENCIALIDADES E LIMITES DO OPD.....	154
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>168</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>175</b>

## INTRODUÇÃO

A pesquisa proposta será guiada por dois conceitos chave: a participação política e a deliberação pública. Apesar de o estudo ter um foco maior sobre a deliberação, ele certamente respeita a importância do primeiro conceito para contextualizar e caracterizar o segundo. Conforme tentaremos evidenciar, trata-se de conceitos distintos, algumas vezes até opostos (COHEN, FUNG, 2004), mas que podem, sob determinadas circunstâncias, ser complementares. Trataremos de uma “participação deliberativa”, ou seja, desenvolver-se-á a idéia de que, apesar de haver inúmeras formas de os cidadãos participarem ativamente no sistema político formal, em muitas ocasiões a intervenção da esfera civil<sup>1</sup> se apresenta sem a qualidade desejável. Os conceitos de democracia deliberativa e, especialmente, de deliberação pública serão, dessa maneira, vitais para se caracterizar a forma como os cidadãos participaram no caso a ser avaliado.

Defendemos que uma participação simples, plebiscitária e independente de interações entre os cidadãos, tende a ser incompleta e pode sofrer dos mesmos males das eleições: cidadãos apáticos, cínicos, desconfiados do sistema político e de seu próprio poder para afetar seus representantes. Ou ainda, questionamos alguns pressupostos elitistas de que os cidadãos não desejam ou não estão capacitados para intervir diretamente no sistema político. Acreditamos que a participação dos cidadãos em assuntos que interferem diretamente na rotina de suas vidas - somada a debates, questionamentos, deliberações - pode trazer benefícios diversos, inclusive no momento de serem tomadas as decisões. Assim, partimos da hipótese de que os cidadãos estão sim interessados em fazer intervenções no sistema político e que esta interação pode ser qualificada.

Segundo Habermas (1995), os modelos liberal e republicano são os mais visitados e estudados no que se refere à democracia. O modelo discursivo ou deliberativo se apresenta como uma terceira opção. Outros trabalhos que tratam de participação política (FARIA, 1996; MARQUES, 2008; BRAGATTO, 2008) também abordam outros modelos, especialmente o liberal, mesmo ao enfatizarem o tema da participação. Entretanto nosso enfoque está na literatura sobre Democracia Participativa e sobre Democracia Deliberativa. A nossa opção é baseada na tentativa de tratar de formas de participação política. O modelo

---

<sup>1</sup> Opta-se pelo uso do termo “esfera civil” sobre sociedade civil, uma vez que o segundo implica em maior comprometimento e mobilização, conforme Marques (2008). Assim, é possível considerar a participação civil seja na forma de movimentos coletivos organizados seja como indivíduos isolados, diferenciação que é importante ao pensarmos em um processo participativo online.

liberal tende a enfatizar questões de justiça, *accountability*, proteção de interesses e direitos (FARIA, 1996; MARQUES, 2008; RAWLS, 2000, 2002; TEORELL, 2006), sendo de tal forma menos esclarecedor para um trabalho que visa discutir diferentes modos de participação nas sociedades contemporâneas.

O objeto de estudo, que permitirá expor algumas das tensões que cercam a idéia de participação deliberativa, é o Orçamento Participativo Digital (OPD) de Belo Horizonte, realizado no ano de 2008. O Orçamento Participativo (OP) é uma política que procura compartilhar o poder de decisão com os cidadãos, especialmente em questões que envolvem diretamente suas vidas. De um lado, esses atores precisam realizar discussões e negociações abrangentes buscando-se apreender essas necessidades. Essa busca envolve não apenas deliberações entre os membros da comunidade, mas a necessidade de que eles se coloquem no lugar do outro e enxerguem realidades distintas da sua. De outro lado, para que o processo seja bem sucedido, o Estado deve ceder um espaço decisório que incentive a participação e a deliberação dos cidadãos, objetivando-se alcançar resultados políticos mais justos e próximos da situação vivida por esses atores.

A versão digital do programa foi iniciada em 2006 e atraiu a atenção de acadêmicos (AZEVEDO, GOMES, 2008; PEIXOTO, 2008; SCHETTINI *et al*, 2007; VAZ, 2008) e governantes<sup>2</sup> ao alcançar uma votação expressiva utilizando-se unicamente a internet. Naquela ocasião, exatamente 172.938 eleitores de Belo Horizonte, o equivalente a 10% do total de eleitores da cidade, acessaram o site do OPD e elegeram uma dentre as quatro obras indicadas para cada uma das nove regionais da cidade<sup>3</sup>. No OP presencial de Belo Horizonte, que continuou a ser realizado da mesma forma, a internet somente pode ser utilizada para adquirir informações sobre agenda, histórico, obras aprovadas e afins; ou seja, apenas com a criação do OPD foi iniciada uma efetiva participação dos cidadãos pelo ambiente online.

Em 2008, a Prefeitura de Belo Horizonte realizou uma segunda experiência, que, dada sua repercussão e características inovadoras, constituirá o *corpus* empírico do trabalho aqui proposto. Além das oportunidades de se participar em votações pela internet, foi inserida a possibilidade de se votar pelo telefone, o que acabou representando mais de 9% dos votos (11.483). Apesar de o telefone não poder ser caracterizado como participação online, ele foi um passo dado pela Prefeitura para diminuir as dificuldades impostas pela exclusão digital.

---

<sup>2</sup> A cidade de Contagem, região metropolitana de Belo Horizonte, implementou um OP Digital em 2007.

<http://www.direito2.com.br/tse/2007/set/6/parceria-entre-tre-e-prefeitura-de-contagem-viabiliza-orcamento>.

<sup>3</sup> No OPD de 2006, foram indicadas quatro obras para cada uma das nove regionais da cidade e foram aprovadas as nove mais votadas. As 36 obras indicadas eram de natureza variada, como centros de saúde, passarelas, pistas de skate, bibliotecas e a reforma de praça, assemelhando-se às obras geralmente votadas no OP regional.

Ademais, o site do OPD sofreu inúmeras modificações para se tornar mais atraente do ponto de vista visual e de fácil utilização.

Na segunda edição do OPD, a PBH optou por indicar cinco obras em toda a cidade. Diferentemente de 2006, quando obras de várias naturezas foram apontadas, em 2008, todas as obras se concentraram em mudanças na rede viária da cidade. Nessa edição, apenas uma obra foi eleita pela maioria dos usuários que votaram e o número de votos chegou a 124.320.

Entre as novas ferramentas oferecidas pelo site, um recurso específico chamou nossa atenção: a possibilidade de se realizarem comentários sobre os projetos em votação. Cada uma das cinco obras do OPD apresentava essa opção, formando o equivalente a cinco fóruns de discussão online diferentes. No total dos cinco fóruns, foram geradas 1209 mensagens de apoio, críticas, manifestações, mobilizações e discussões diversas.

De tal forma, se compararmos o programa digital com o presencial, percebemos que se trata de uma busca por renovação. O OPD é uma tentativa de se aumentar a participação popular (SAMPAIO, 2009a), de elevar o conhecimento da população sobre toda a cidade (SCHETTINI *et al*, 2007). É uma forma de explorar os potenciais da internet para expandir as capacidades participativas do OP. Estudar as falas e interações dos participantes é uma boa oportunidade para analisarmos a utilização das novas oportunidades de participação oferecidas pelo ambiente online; para examinarmos se tal espaço foi utilizado para discussões de qualidade a respeito do orçamento, das obras a serem aprovadas pelo OPD, a respeito das necessidades das comunidades, entre outras discussões políticas; ou se a maior parte das mensagens acabou sendo incivis, com pouco comprometimento com a discussão ou com o avanço de valores democráticos.

No campo da comunicação, nossa pesquisa pretende fazer acréscimos aos estudos na área da interação simbólica, ou seja, aceitamos a premissa de uma comunicação que funciona como atividade organizadora da ação conjugada dos atores sociais, como lugar da constituição social dos fenômenos, um campo prático – um espaço público - continuamente modelado e mantido como condição e resultado da ação (QUÉRÉ, 1991).

O processo comunicativo funciona como um elemento “vivo, dinâmico, instituidor – instituidor de sentidos e de relações; lugar onde os sujeitos não apenas dizem, mas também assumem papéis e se constroem socialmente” (FRANÇA, 2001, p. 27). Mesmo em se tratando de uma comunicação mediada por computadores, acreditamos que ela se apresente dinâmica e intersubjetiva, ou seja, criada nas interações entre diferentes sujeitos comunicativos.

Há diferentes linhas e tradições da Democracia Deliberativa, que são inspiradas em tradições pragmáticas, comunitaristas e até liberais. Há ainda complexos posicionamentos dos

autores deliberacionistas sobre a importância de procedimentos ou da substancialidade da deliberação. Todavia, há certa concordância que a Democracia Deliberativa afirma a necessidade de se justificar, para os cidadãos, as decisões tomadas pelos representantes. Os motivos de tais justificativas devem ser acessíveis a todos os indivíduos concernidos pela decisão em questão; logo eles devem, necessariamente, ser públicos.

Além disso, a Democracia Deliberativa valoriza a força do argumento acima da força do *status*, do poder e do dinheiro. Os motivos para se justificarem determinadas ações devem, então, ser compreensivos e baseados em argumentos racionais (*reason giving*), que sejam publicamente defensáveis (DRYZEK, 2007; GUTTMAN, THOMPSON, 2007; HABERMAS, 1995, 1997; MANSBRIDGE, 2007; WARREN, 2007).

Assim, sob o marco da democracia deliberativa, o principal objetivo do trabalho é analisar mensagens postadas<sup>4</sup> no site do OPD 2008 e avaliar o que se pode chamar de “grau de deliberatividade” (DAHLBERG, 2001a, 2001b, 2001c, 2002; JANSSEN, KIES, 2004, 2005; JENSEN, 2003; PAPACHARISSI, 2004; STEENBERGEN *et al*, 2003; WESSLER, 2008; WILHELM, 2000); ou em outras palavras, extrair critérios da teoria da democracia deliberativa sobre a qualidade desejável da discussão entre cidadãos e aplicá-los na amostra escolhida. Dahlberg (2001a, 2001b, 2001c, 2002) foi um dos primeiros autores a sistematizar tais indicadores. Segundo sua concepção, um debate será deliberativo ou de alta qualidade deliberativa conforme tais indicadores. Quanto maior a presença deles tanto maior será a deliberatividade da discussão analisada. Dahlberg se baseia nos princípios normativos da esfera pública de Habermas e sintetiza a deliberatividade em seis indicadores, a citar: 1. Tematização e crítica racional; 2. Reflexividade; 3. *Ideal Role Taking* (tomar o lugar do outro)<sup>5</sup>; 4. Sinceridade; 5. Inclusão e Igualdade Discursiva; e 6. Autonomia do Estado e do Poder Econômico.

Entretanto, nossa meta não é analisar tal grau de deliberatividade das mensagens do fórum online isoladamente, mas, sim, em seu contexto. A conjuntura, em nosso caso, pode tanto fazer alusão ao contexto dos cidadãos durante a votação, ao desenho institucional do programa participativo quanto ao *design* das ferramentas no ambiente virtual, conforme proposto por Janssen, Kies (2004, 2005). Assim, buscaremos avaliar a deliberação online,

---

<sup>4</sup> O verbo “postar” está relacionado originalmente a “pôr a correspondência no correio” (fonte: <http://www.priberam.pt/DLPO/Default.aspx>. Acesso em: 27 nov. 2009), todavia o utilizaremos como um sinônimo de mandar uma mensagem na internet. Esse sentido, comumente utilizado por internautas, vem do verbo inglês *post*, que tem o sentido de enviar mensagens.

<sup>5</sup> *Ideal Role Taking* significa literalmente “tomar o papel ideal”, onde papel (*role*) está no sentido mais próximo da interpretação teatral. A melhor tradução provavelmente seria “ficar no papel do outro idealmente”, o que nos levou a opção de usar o original em inglês ou o resumo “tomar o lugar do outro”.

mas sem ignorar diversos fatores que podem influenciar e moldar a forma como ela se realizou.

Todavia, uma crítica geralmente realizada aos estudos de deliberação online está em sua operacionalização. Esses estudos tendem a avaliar apenas um momento, apenas um recorte do conjunto mais amplo de debates; tendem a considerar a deliberação como encontros dialógicos singulares. Eles ignoram o fato de que a deliberação é um processo estendido no tempo. Muitas vezes, no primeiro momento, especialmente no calor das discussões, as pessoas podem ter maiores dificuldades em aceitar as opiniões alheias e, principalmente, de mudar suas próprias decisões; isso pode, contudo, acontecer em futuras contendas argumentativas (MAIA, 2008). Ou seja, algumas mudanças e benefícios advindos da deliberação podem não ser percebidos em uma única troca argumentativa.<sup>6</sup>

Em nossa visão, a grande questão está na meta original desses estudos. Um estudo que tem como objetivo “procurar” deliberação online tende a ir numa *perspectiva de frustração* (WARREN, 2007), ou, em outras palavras, ele tende a procurar algo que dificilmente existe, pelo menos em um contexto que reúna uma quantidade grande de eleitores; em democracia de massa. A deliberação é uma atividade com demandas altas, com regras específicas e pode apresentar objetivos distintos. Ela pode ter fins bastante diferentes entre si, sendo importante se determinar o que se espera da deliberação estudada. Diversos autores defendem regras bastante específicas para que a deliberação de qualidade possa acontecer em iniciativas como orçamento participativo, os *deliberative polls*<sup>7</sup> e os *citizens' juries*<sup>8</sup> (FUNG, 2004; GOODIN, DRYZEK, 2005; LEVINE, FUNG, GASTIL, 2005). Em alguma medida, podemos até inferir que parte da literatura acredita que a deliberação é mais provável e desejável em ambientes

---

<sup>6</sup> Maia faz a defesa de uma análise das deliberações em longo prazo. Utilizando-se de base habermasiana, a autora defende que “a formação consensual da vontade é o produto cumulativo de um conjunto de discussões sobre um determinado tempo. É um processo de interpretação coletiva em longo prazo, e não apenas um procedimento de tomada de decisão” (MAIA, 2008, p. 289).

<sup>7</sup>Deliberative Polls® foram criados e registrados por James S. Fishkin em 1988. A enquete deliberativa (tradução nossa) reúne uma amostra demográfica da população entre 250 e 500 cidadãos. Eles ouvem evidências de especialistas e se dividem em grupos menores para fazerem outros questionamentos e deliberarem sobre o tema proposto. É realizada uma pesquisa de opinião (*survey*) antes e depois do exercício para se medir a aquisição de informação e da mudança de opiniões no curso das discussões. Muitas vezes há colaboração com a mídia, que divulga os resultados (GODIN, DRYZEK, 2006, p. 223-224). No Brasil, já foi testada uma deliberative poll, chamada de “Pesquisa de Democracia Deliberativa”: [http://www.coletiva.net/site/noticia\\_detalhe.php?idNoticia=30789](http://www.coletiva.net/site/noticia_detalhe.php?idNoticia=30789), <http://www.estado.rs.gov.br/direciona.php?key=aW50PW5vdGljaWEbmb90aWQ9NzU0OTI=>. Acesso em: 10 Mar. de 2009.

<sup>8</sup>*Citizens' Juries* foram iniciados nos Estados Unidos por Ned Crosby e o Centro Jefferson em 1974. Os júris de cidadãos (tradução nossa) recebem informações, ouvem evidências, analisam testemunhas e depois deliberam sobre a questão. Em alguns casos, Citizens' Juries foram indicados a fazer recomendações para determinadas instituições estatais (GODIN, DRYZEK, 2006).

controlados, e não “ao natural”. Ou seja, a chance de haver uma efetiva deliberação num fórum online que não foi criado para ser especificamente deliberativo seria pequena. A busca por essa deliberação poderia, no final das contas, ser frustrante.

O objetivo da pesquisa não é, ao final, dizer se houve deliberação ou não, mas averiguar quais pontos da deliberatividade foram mais fortes e diante da análise do desenho institucional do programa, do *design* das ferramentas do site e do contexto do OPD, tentar apreender o motivo para tais resultados. Dessa maneira, já nos precavemos da armadilha de fazer generalizações demasiadamente amplas sobre uma única conversação e tentar afirmar que não é possível realizar deliberações públicas ou ainda que a deliberação na prática não propaga alguns dos benefícios defendidos pelos deliberacionistas.

É preciso frisar que, dentro do caso específico do OPD, parece-nos que a chance da deliberação acontecer é razoável. Se, por exemplo, enfatizamos a deliberação como a busca do bem comum em situações de conflito, o OPD seria um caso adequado a partir do qual ela poderia acontecer. Se não, vejamos: trata-se de uma disputa direta entre perspectivas diversas que defendem as obras. Os participantes, em teoria, buscam maximizar os votos e mobilizações para as obras que os afetam mais diretamente. Por outro lado, todas as obras concernem à cidade. A chance dos valores das outras pessoas serem compatíveis ou dos cidadãos reconhecerem o mérito das outras pretensões de validade é grande. Como Guttmann e Thompson (2007) afirmam, a democracia deliberativa não exige que todas as decisões e ações políticas sejam deliberativas, mas exige que sua justificativa o seja. O fórum online do OPD pode ser tanto a maneira de as pessoas buscarem alcançar o entendimento, como uma forma de justificar e avaliar o processo de votação.

Defendemos que podemos alcançar resultados mais significativos do ponto de vista analítico se o objetivo for medir a deliberatividade das discussões online e as causas e conseqüências dessa deliberatividade. Dahlberg (2002) é um dos poucos a tratar do assunto e a explicitar a importância de cada pesquisa de deliberação online<sup>9</sup>. Segundo o autor, os estudos de caso são importantes para investigar o sucesso de iniciativas de deliberação na rede. O grande problema dos estudos de deliberação online é que eles ou não geram dados que possam ser aplicados em outras análises, ou, por outro lado, consideram que aquele microcosmo estudado pode ser generalizado para toda a internet. Mesmo uma pesquisa que

---

<sup>9</sup> A idéia de deliberação pública, online ou presencial, não necessariamente está ligada ao conceito de Democracia Deliberativa. É possível, por exemplo, haver fóruns de discussão que apresentam deliberações de qualidade, mas que não observam outros princípios da Democracia Deliberativa. Há toda uma linha de estudos sobre como a internet pode facilitar a implementação dessa forma de democracia, os quais não serão tratados nesse estudo.

conseguisse uma amostra consistente de casos ainda não poderia fazer tais generalizações, pois há uma infinidade de possibilidades permitidas pela internet e as diferenças de contexto ainda são fatores muito importantes (DAHLBERG, 2002).

“A identificação e análise de fatores específicos que afetam os resultados de uma prática comunicativa particular podem ser primeiramente entendidos dentro de um estudo de caso” (DAHLBERG, 2002, p. 11, tradução nossa)<sup>10</sup>. De tal maneira, ele defende que os casos devem ser interpretados por seu caráter único ao invés de sua representatividade. Nesse sentido, o seu objetivo é selecionar casos que diferem dos outros, de maneira que lições significativas sejam aprendidas. Essa visão geral poderá indicar os problemas, limitações, possibilidades e sucessos encontrados na prática, bem como as características determinantes para esse sucesso e como, de tal maneira, um caso exemplar funcionaria. Esse olhar partiria então de várias pesquisas que se concentram em diferentes “ciberpráticas”, o que nos ajuda a entender o que acontece em tais práticas, a prestar atenção aos vários fatores em jogo e a selecionar os casos exemplares (*Ibidem*, p. 11).

À idéia de Dahlberg, apenas acrescentamos que essa escolha não impede totalmente uma tentativa de generalização. Almejamos, sim, fazer generalizações a partir de nossa pesquisa, mas generalizações ponderadas e embasadas. Se essas generalizações não podem e não devem ser tomadas para todos os usos políticos da internet, elas podem ser úteis em diversos casos, especialmente aqueles que apresentam características similares ao OPD. Assim, sob determinadas circunstâncias, há características e resultados que podem ser generalizados, há inferências que podem ter mais validade geral e que podem contribuir para a literatura de outra forma além da apresentada por Dahlberg.

É preciso, entretanto, fazer uma ressalva<sup>11</sup>. Os estudos de deliberatividade não se contrapõem à idéia de um sistema deliberativo, mesmo geralmente concentrando suas análises em apenas uma única discussão na esfera pública. Ricardo Mendonça (2009), a partir dos contratos comunicativos de Charaudeau (2006), fala sobre diferentes âmbitos de interação, que possuem regras, funções e impactos distintos entre si. Se tomarmos a internet e, especificamente, um fórum online como um desses âmbitos interativos, é injusto e irreal exigirmos uma deliberação ideal e plena apenas nesse âmbito. Se pensarmos na idéia de um sistema deliberativo, cada âmbito pode preencher parte daquilo que forma a deliberação ampliada. Cada âmbito pode atender a uma determinada “tarefa” da deliberação (DRYZEK,

---

<sup>10</sup> No original: “The identification and analysis of the specific factors affecting the outcomes of a particular communicative practice can first be undertaken within a case study”.

<sup>11</sup> Agradeço a Diógenes Lycarião pela idéia de unir estudos de deliberatividade com as diversas funções dos âmbitos interativos.

2007) e a deliberação plena só seria alcançada ao vermos o universo macro, ou seja, na interconexão e na complementaridade dos âmbitos. O estudo de deliberatividade em fóruns online pode, de acordo com o contexto analisado, tentar entender a tarefa “a ser cumprida” em questão.

Em que aspecto da deliberação esse fórum foi forte ou fraco? Houve contribuições ou intercruzamentos com outros âmbitos interativos? Usando a lógica de Dahlberg (2002), cada caso poderia nos ajudar a entender os fatores que são determinantes para essa qualidade da deliberação. Além disso, uma possível proposta seria a de se realizar um intercruzamento de vários estudos de deliberatividade. Apesar de não ser este o objetivo deste trabalho, tal intercruzamento certamente seria frutífero para aumentar a compreensão do sistema deliberativo e de uma deliberação ampliada.

Ao analisar uma experiência institucional de deliberação online no Orçamento Participativo Digital, tentando evidenciar alguns dos aspectos políticos, tecnológicos e sociais que moldaram os resultados, buscamos tanto contribuir para a literatura de deliberação online quanto para a idéia de um sistema deliberativo.

Cabe ressaltar que, se, na literatura internacional, os estudos em deliberação online já conformam um campo vasto com dezenas de pesquisas, o mesmo não acontece no campo brasileiro. Os estudos sobre deliberação online no Brasil ainda são escassos, esparsos e em sua grande maioria exploratórios. No campo da comunicação, parece haver pouco interesse pelas premissas deliberativas. Nos estudos de internet, muito se fala de “colaboração” e “interação” entre usuários online (JOHNSON, 2009; BRETAS, SILVA, 2007), muitas vezes de maneira bastante semelhante àquela apresentada pela perspectiva deliberacionista. A grande diferença, que talvez possa explicar a separação dos campos, está no fato de que as teorias deliberativas, geralmente, apresentam demandas de justiça e, principalmente, de igualdade da capacidade de intervenção dos participantes no processo, o que não, necessariamente, é exigido em outras teorias que tratam a respeito de colaborações online.

As primeiras aproximações entre internet, participação e as interações online no campo da comunicação usam a perspectiva de capital social, buscando apreender geralmente as redes sociais e os diversos laços criados entre internautas (ANTOUN, 2008; RECUERO, 2009). Há esforços ocasionais como o de Marques e Miola (2007) e Miola (2009), mas são empenhos isolados. Logo, há uma lacuna nos estudos de deliberação online no que diz respeito ao contexto brasileiro.

A segunda contribuição da pesquisa relaciona-se com o próprio caso em questão. O OPD é uma prática inovadora e singular no ambiente brasileiro, apresentando características

que o tornam único, inclusive no sentido desejado por Dahlberg (2002). O site e o processo do OPD, no geral, apresentam características especiais, que conseguem unir a idéia de discussão online e participação política direta através do voto. Muitos dos participantes que votaram também postaram suas opiniões ao longo do processo. Outros muitos podem ter visto o fórum para se informar, antes de votar. Só essa característica já torna o processo extraordinário e válido na perspectiva proposta por Dahlberg. Ou seja, o principal objetivo desta pesquisa é justamente tentar evidenciar o grau de deliberatividade que pode ser atribuído à discussão no fórum do OPD e quais foram os fatores que podem ter influenciado para tanto.

Assim, esta dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro, buscamos delinear os conceitos de participação e deliberação. Partimos da idéia de uma democracia participativa, de um maior envolvimento dos cidadãos e da reestruturação da sociedade por cidadãos mais ativos, idéias comuns aos autores da Nova Esquerda, da década de 70 (ARNSTEIN, 1971; MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992). Tentamos contrapor tais idéias às pesquisas contemporâneas de autores que estudam projetos e instituições participativas, de tal forma, destaca-se que a participação política dos cidadãos na tomada de decisões é um fenômeno complexo, que pode ser realizada em diferentes níveis e com diferentes fins. Destaca-se a importância de um maior empoderamento da esfera civil para realizar ou participar das decisões que afetam diretamente suas realidades e também que há diferentes desenhos institucionais dos programas participativos que podem facilitar ou dificultar essa maior inserção dos cidadãos na política (AVRITZER, 2000, 2005, 2008; CORTES, 2005; COHEN, FUNG, 2004; FUNG, WRIGHT, 2000; FUNG, 2004, 2006; LEVINE, FUNG, GASTIL, 2005; WAMPLER, AVRITZER, 2004).

Ainda no primeiro capítulo, vamos tratar da Democracia Deliberativa. Partiremos dos conceitos estabelecidos por Jürgen Habermas (1995, 1997) para uma democracia discursiva. Para Habermas, o processo político de formação da opinião e da vontade é central, mas sem diminuir a importância do Estado de Direito, que é um pré-requisito para a institucionalização necessária dos pressupostos comunicativos da democracia.

Esse embate de opiniões diversas no terreno político tem “uma força legitimadora, não somente no sentido de uma autorização para perseguir posições de poder, mas, também, no sentido de que o exercício continuado do discurso político tem força vinculatória sobre a forma de exercer o poder político” (*Ibidem*, p.43).

Ao final do primeiro capítulo, tentaremos evidenciar que o conceito de deliberação não está ligado a um objetivo em especial, ou ainda, não se relaciona apenas à legitimidade ou à busca de entendimentos. A deliberação pode ter diversos fins, tarefas ou objetivos (DRYZEK,

2007; MANSBRIDGE, 2007; WARREN, 2007). Em especial, abordaremos a deliberação como um processo comunicativo que objetiva a resolução de situações conflituosas, a busca do entendimento entre os cidadãos.

No segundo capítulo, trataremos das idéias de participação e deliberação no ambiente online. Primeiramente, apresentamos o momento eufórico inicial entre otimistas e pessimistas, sobre o que a internet poderia fazer pela democracia. Depois, tentamos demonstrar que diferentes usos da internet podem apresentar diferentes características e conseqüências. Assim, nos concentramos na idéia de participação política na internet como uma das características da idéia de uma democracia digital. Entretanto, ao tratarmos de um programa institucional como o OPD, tentamos evidenciar que conceitos de governo eletrônico também podem enfatizar a aproximação entre governantes e cidadãos e valorizar essa participação.

No segundo tópico, apresentamos diversos estudos sobre deliberação online, mostrando que ainda há controvérsia a respeito de sua realização e efetividade, se comparada à deliberação presencial. Buscaremos apresentar as diferentes possibilidades de estudo e apreensão das discussões realizadas no ambiente virtual e caracterizar aquelas que se mostram mais frutíferas para a análise.

No terceiro tópico, apresentamos a experiência denominada, pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), de Orçamento Participativo Digital. Tratamos da criação desta iniciativa em 2006 e das diversas características apreendidas de outros estudos em sua primeira versão. Descrevemos a segunda versão do OPD e destacamos suas principais características, o contexto político e social no qual estava inserido e outros fatores que podem ter sido vitais para a participação e deliberação dos cidadãos no ambiente online.

No terceiro capítulo, é empreendida a análise empírica. Primeiramente, apresentamos os modos de construção e adoção das ferramentas metodológicas a serem utilizados, os motivos para tal escolha e especialmente o modelo de deliberação online que criamos para essa análise. No início da segunda seção, analisamos o site do OPD, tentando compreender como o *design* e a disposição de tais ferramentas pode ter influenciado na participação e deliberação dos cidadãos. Ao final dessa seção, aplicamos o modelo de deliberação online no *corpus* a ser analisado e empreendemos, primeiramente uma análise quantitativa das mensagens em cada codificação e posteriormente, uma análise qualitativa dos resultados alcançados. Na terceira seção, investigamos o resultado quantitativo alcançado à luz do estudo do site e do desenho institucional do programa. Almejamos, dessa forma, empreender uma avaliação mais complexa de todo o processo.

## CAPÍTULO 1 ORIGENS E TEORIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Ao propormos uma análise do Orçamento Participativo na internet, torna-se importante fazer um histórico do programa presencial. Ao longo de todo o trabalho, tentaremos evidenciar as características participativas e deliberativas do programa online, mas em vários momentos o processo presencial servirá como um padrão para a comparação. De tal maneira, nesse capítulo iremos priorizar os conceitos de participação e deliberação para, então, chegarmos àquelas iniciativas práticas, voltadas para se concretizar uma intervenção política mais efetiva da esfera da cidadania.

No primeiro momento, partiremos da idéia de Democracia Participativa que marcou parte da literatura em Teoria Democrática na década de 70, apresentando as teorias de alguns dos autores dessa corrente. Tais pensamentos nos ajudarão a evidenciar que a participação é um fenômeno complexo, que pode ser realizada em diferentes níveis de efetividade e pode apresentar diferentes benefícios. Em seguida, passaremos à idéia de instituições participativas ou minipúblicos, que já ponderam as diferentes formas de se incrementar a inserção dos cidadãos nas tomadas de decisões. Essa seção, em especial, destaca a importância do desenho institucional para os resultados da participação dos cidadãos, conceito que pretendemos posteriormente aplicar à análise do OPD.

### 1.1 CONTEXTO DAS NOVAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

*A esquerda precisa de um identidade radical e nova se for para fazer mais do que reclamar contra as (muitas) injustiças do presente e fornecer esperança realista de mudança no futuro.*

David Miliband

O contexto sócio-político e econômico para a implementação e o devido funcionamento de um OP são variados<sup>12</sup> e não há um consenso, na própria literatura, sobre as características intrínsecas de seu sucesso (SOUZA, 2001). Seguimos o ponto de vista de Celina Souza (*Idem*) que apresenta três contextos principais para a criação e o sucesso do OP:

---

<sup>12</sup> “Vários fatores que influenciam nos resultados do OP: ‘a) tipo de partido político que o implementa; b) nível de organização, mobilização e politização da sociedade; c) características socioeconômicas e demográficas do município; d) capacidade técnica e gerencial da administração local; e) compromisso do governo; f) situação financeira do município; e g) método adotado para estabelecer a relação entre governo e comunidade’” (FNPP *apud* SOUZA, 2005, p. 128)

1) experiências de participação popular na década de 70 e 80; 2) aumento da receita dos municípios após a constituição de 1988; e 3) a expansão de prefeituras comandadas por partidos de esquerda, em especial o PT (Partido dos Trabalhadores).

Ao considerarmos o primeiro quesito, devemos promover um breve resgate histórico ao período da ditadura militar. A década de 70, no Brasil, foi caracterizada por grande centralização e repressão por parte do Estado, marcado pelos governos militares de Médici (1969-1974) e Geisel (1974-1979). O processo de industrialização e urbanização brasileiro provoca uma emergência de novos atores sociais – movimentos populares e trabalhistas - que lutaram pelo restabelecimento dos direitos políticos e pela conquista de novos direitos sociais. Movimentos sociais, especialmente ligados à igreja católica, defendiam a descentralização política, de modo a aproximar as decisões da população.

No período entre 1978 e 1985, houve um enorme crescimento de associações voluntárias, à medida que o governo militar se retirava do poder. O número de associações comunitárias saltou de 71 para 534 em Belo Horizonte, em São Paulo e no Rio de Janeiro. E mais de 90% das associações de bairro foram criadas após 1970 (WAMPLER e AVRITZER, 2004).

Enquanto se acentuava a crise da ditadura militar, crescia o desejo da sociedade por formas mais democráticas para o país e a pressão popular, tendo a campanha das “Diretas Já” como um grande exemplo. Apesar do fracasso do movimento – uma vez que o presidente foi eleito indiretamente – já era o fim do governo militar com a posse de José Sarney, como o primeiro presidente civil da nova era democrática. Em 1987, foi convocada a “Constituinte” para a elaboração de uma nova constituição para o país.

Centenas de grupos de interesse se uniram durante a elaboração da constituição e coletaram meio milhão de assinaturas para demandar a criação de mecanismos participativos. Tal reivindicação foi baseada na crença de que ao abrir espaço para os cidadãos participarem, o processo de tomada de decisões seria mais transparente e *accountable*; logo, as políticas sociais refletiriam melhor as necessidades dos cidadãos. (COELHO, POZZONI, MONTOYA, 2005, p. 174).

A própria proposta para acatar princípios participativos foi encaminhada por três emendas populares. Além disso, os cidadãos participaram da constituinte por meio de sugestões e audiências públicas (VITALE, 2004). Souza (2001) também destaca algumas tentativas de programas participativos nas décadas de 70 e 80 implementadas pelo partido de oposição, o MDB.

Um caso foi o de Piracicaba (SP), entre 1977 e 1982, no qual o prefeito propôs a participação direta da comunidade no processo decisório. Apesar de ter outros fins políticos, como pedir mais recursos do governo estadual e federal e pressionar os vereadores a aprovar leis controversas, o processo chegou a criar inúmeros conselhos, inclusive para orçamento (SOUZA, 2001).

Outro exemplo (*Ibidem*) foi o de Lages, em Santa Catarina, no qual a população foi chamada para cooperar em pequenas iniciativas de intervenção urbana, mudando, assim, o foco para problemas do cotidiano da população. A oposição política acabou culminando no fim do projeto, que teve o mérito de criar formas alternativas de lidar com problemas de sobrevivência dos mais pobres através de iniciativas rápidas e baratas, com o apoio da organização popular.

O segundo fator apresentado por Souza (*Ibidem*) é a maior arrecadação dos municípios. Nesse quesito, a Constituição de 1988 teve importância fundamental. Entre os compromissos da Constituição estava o objetivo de restaurar a federação, de descentralizar o governo. A democracia deveria ser consolidada pelo empoderamento (*empowerment*) de comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas (SOUZA, 2005). Os municípios foram elevados ao nível de ente federativo, ganhando autonomia política, administrativa e financeira, expressa pela determinação da elaboração de suas próprias leis orgânicas, correspondentes a uma Constituição municipal (VITALE, 2004).

Primeiramente, na reforma tributária, os municípios foram favorecidos. Segundo Faria (1996), a participação dos municípios sobre repasse do IR (Imposto de Renda) e o IPI (Imposto sobre Produto Industrializado) aumentou de 17% para 20%. Houve ainda a criação do Fundo de Compensação, que correspondia a 10% das receitas federais do IPI. A transferência estadual, por sua vez, aumentou de 20% para 25% do ICM (Imposto de Circulação de Mercadorias). Os novos repasses podem ter significado em torno de um aumento real de receita de 122,9% (FARIA, 1996).

Depois, a recém adquirida autonomia política e administrativa permitiu a diversos municípios aumentarem suas arrecadações através de reformas fiscais. Entre 1989 e 1994, Porto Alegre passou da 10<sup>a</sup> para a 5<sup>a</sup> posição de arrecadação do país. Em Belo Horizonte, a mudança foi ainda mais surpreendente, pois a cidade saltou da 22<sup>a</sup> posição para a 4<sup>a</sup>, no mesmo período (SOUZA, 2001). A autora afirma que o volume de recursos próprios dos municípios elevou-se em aproximadamente 197% entre 1988 e 1998 (*Idem*, 2005, p. 110). Marquetti e Campos (2008) afirmam que a capacidade financeira dos municípios é vital para se fomentar a existência de instituições participativas, pois permite a realização daqueles

projetos que, em sua elaboração, contaram com a participação popular. As reformas financeiras do início dos anos 90, segundo os autores, permitiram um aumento dos gastos sociais.

O terceiro quesito de Souza (2001) para o nascimento do OP foi o crescimento de partidos de esquerda no Brasil durante e logo após a redemocratização, em especial o PT. Em 1988, eram 32 prefeituras comandadas pelo PT, número que aumentou para 53 em 1992; 115 em 96 e 187 no ano 2000. O PT teve grande eminência no período da redemocratização e foi um dos maiores apoiadores dos movimentos das “Diretas Já”. Um evento que caracterizou o perfil democrático do PT foi sua abstenção na votação indireta para o presidente Tancredo Neves.

Logo, algumas das bandeiras defendidas pelo partido nesse crescimento político foram justamente a democratização e a maior participação popular, o que levou a um incremento de experiências como o OP (*Ibidem*, p. 87). “Ao longo dos anos 1990, o OP tornou-se uma bandeira do PT e do ‘jeito petista de governar’” (MARQUETI e CAMPOS, 2008, p. 18).

Wampler e Avritzer (2004) destacam a aliança com partidos de esquerda como fundamentais para a criação de novas práticas participativas. Tais partidos deveriam estabelecer o apoio necessário para a inovação institucional. Em outras palavras, a literatura de OP muitas vezes trata da vontade política por parte dos representantes, que foi necessária para implementar o OP. A constituição de 1988 dava as condições necessárias para programas similares, mas não obrigava as prefeituras a verdadeiramente realizá-los. Logo, trata-se de uma política *top-down*, mas decidida localmente (SOUZA, 2005).

Apesar de várias capitais terem iniciado programas participativos similares em 1989, geralmente é atribuída a Porto Alegre a primeira versão do programa. Nos meados da década de 80, houve uma proliferação de movimentos comunitários na cidade, os quais criaram a UAMPA, União das Associações de Moradores de Porto Alegre, uma entidade para representação coletiva das associações menores. A UAMPA identificou o orçamento como ponto crítico a ser problematizado e propunha a participação direta dos cidadãos no processo orçamentário (WAMPLER, AVRITZER, 2004). “A UAMPA chegou à conclusão que as decisões orçamentárias eram tema central para a vida política e, então, ofereceu sugestões específicas sobre como novos atores sociais poderiam participar no processo de tomada de decisão” (*Ibidem*, 219).

Alceu Collares do PDT (Partido Democrático Trabalhista), o primeiro prefeito eleito após a redemocratização em 1984, responde à UAMPA propondo diversas formas de participação popular em sua gestão. Em 1986, esta entidade envia uma carta resposta

afirmando que o mais importante era o controle popular sobre o orçamento público, indo desde a definição de suas prioridades até onde investi-lo. Esse seria o primeiro documento a falar de um orçamento participativo segundo Avritzer (2005).

Na segunda eleição municipal de Porto Alegre em 1988, o PT formou a aliança “Frente Popular” e entrou na disputa contra o PDT (Partido Democrático Trabalhista). Uma de suas principais bandeiras foi exatamente a maior participação da população na gestão. Por esse e outros motivos, o PT consegue eleger Olívio Dutra para prefeito. Desde sua posse, Dutra trabalhou para aumentar a participação em sua gestão, principalmente nas áreas de saúde, educação e planejamento. Uma decisão importante para o nascimento do OP foi a centralização da CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade – que passou a receber todas as reivindicações da comunidade.

Em 1990, aconteciam as primeiras assembléias do orçamento participativo em Porto Alegre. Segundo Fedozzi (2000) diversos fatores contribuíram para que o primeiro ano do programa tenha atraído poucos participantes (976 ao todo), como, por exemplo, a falta de uma cultura política de reivindicação de certas regiões da cidade, ou seja, os grupos sociais desejavam respostas concretas e imediatas para suas necessidades e não a construção de uma parceria com o poder público. Pelo lado institucional, a inexperiência para processar a discussão pública e uma resistência político-programática dos partidos que compunham a frente popular influíram em limitações diversas ao programa.

Wampler e Avritzer (2004) acreditam que a participação, no caso em tela, esteve mais ligada a dois fatores. Inicialmente, ao contexto de mobilização social das regiões da cidade e, depois, ao chamado “efeito demonstração”, ou seja, ao perceberem que as obras aprovadas pelo OP estavam sendo realizadas, outros grupos passaram a confiar no programa. Logo, as regiões que já tinham um maior histórico de participação em associações aderiram ao OP, mas as restantes só participaram quando efetivamente viram as obras aprovadas pelo OP sendo realizadas na cidade, o que levou a um massivo crescimento da participação por três anos consecutivos, sendo 3.694 participantes em 91, 7.610 em 92 e 10.735 em 93.

Passemos, então, para o caso de Belo Horizonte, pois o exemplo de Porto Alegre apenas nos interessava para explicar o contexto do nascimento do OP no Brasil. No caso da capital mineira, além da proliferação de movimentos sociais na década de 80, Boschi (2005) destaca outros eventos que contribuíram para uma cultura participativa na cidade. O primeiro evento foi a criação da Prodecom – Programa de Desenvolvimento de Comunidades – em 1979, que tinha uma proposta de administração participativa para atividades de melhorias em vilas e favelas. O segundo foi a instalação das Administrações Regionais (AR) na capital mineira.

Foram instaladas duas na década de 70 e outras sete na década de 80. Apesar de terem autonomia limitada, elas contribuíram para a descentralização administrativa da cidade. Finalmente, o primeiro governo democrático de Belo Horizonte após o fim da ditadura, mantido pelo PSDB, criou Conselhos Comunitários por AR e implementou o Propar – Programa Participativo de Obras Prioritárias – que realizou assembléias regionais, mas sem caráter deliberativo. Para Boschi,

tais iniciativas não chegaram a inaugurar um novo estilo de governar, mas criaram condições institucionais para tal (principalmente na descentralização), contribuindo também para manter certa vitalidade das formas de organização popular onde elas já tinham maior enraizamento (BOSCHI, 2005, p.186).

Em 1993, foi eleita a “Frente BH Popular”, liderada pelo PT, que tinha Patrus Ananias como prefeito. Novamente, uma das bandeiras da campanha era a maior participação do público na gestão da prefeitura. Boschi (*ibidem*) afirma que foi a partir da administração do PT que houve uma efetiva descentralização do governo e uma maior autonomia para as AR, o que permitiu uma esfera de governo mais próxima aos atores sociais e mais sensível às suas demandas.

Segundo Azevedo e Guia (2005), diferentemente de outras experiências, a Secretaria Municipal de Planejamento de Belo Horizonte foi vital para a definição do formato e execução do OP, pois além de sua força política, a mesma controlava recursos críticos de natureza orçamentária. Os autores afirmam que as atividades de coordenação exercidas pela Secretaria de Planejamento concentraram-se nas fronteiras e nas interfaces dos órgãos e políticas governamentais. “Assim, antes de abrir a discussão com os setores organizados da sociedade, logrou-se pactuar, internamente à Prefeitura, uma proposta consensual de Orçamento Participativo” (*Ibidem*, p.79).

No caso de Belo Horizonte, há toda uma gama de autores que valoriza a questão institucional e esse “pacto” realizado dentro da administração para a efetivação do OP, o que, por sua vez, teria levado a ganhos da própria administração, que teve de aprender a lidar com o público, demonstrar maior transparência de suas ações e passar por um constante e intenso controle social na realização das obras do OP<sup>13</sup> (ANANIAS, 2005; BOSCHI, 2005; AZEVEDO e GUIA, 2005; AZEVEDO e GOMES, 2008)

---

<sup>13</sup> AZEVEDO e GOMES (2008) fazem um apanhado da literatura sobre o OP de Belo Horizonte, apresentando as três perspectivas principais pelas quais ele foi apreciado. A primeira, à qual nos referenciamos no momento, é a institucional, que valoriza a ação da prefeitura para a criação do programa. A segunda, à qual também fizemos algumas referências, fala sobre a importância do capital social e histórico associativo para a implementação do OP. A terceira é baseada no papel de lideranças comunitárias como representantes dos moradores.

Segundo relato do próprio ex-prefeito (ANANIAS, 2005) o modelo belo-horizontino foi inspirado em diversas experiências de OP, mas, especialmente, nos processos de Ipatinga e Porto Alegre. Nesse momento, o programa porto-alegrense já estava firmado e era um exemplo bem-sucedido da política participativa do PT. Segundo Faria (1996), o OP era distinto das políticas participativas do governo anterior ao propor a participação direta da população na definição das prioridades de investimento das suas regiões.

Ao contrário de Porto Alegre, o OP, em Belo Horizonte, contou com grande participação logo nos primeiros anos. Ainda em 1993, foram 15.216 participantes; em 94, 26.823 e em 95, 36.508. Segundo Avritzer (2005), além dos diversos fatores e pré-requisitos supracitados, o efeito demonstração de Porto Alegre incentivou essa participação. Em outras palavras, o sucesso do OP gaúcho foi um incentivo para a população belo-horizontina participar no programa. Posteriormente, a participação caiu em 96 para 31.795 e para 19.418 em 97 devido à não-reeleição do PT e à desconfiança da população de que o processo seria encerrado (*Ibidem*).

A Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento é a executora do OP e participam da sua realização a Gerência do Orçamento Participativo (GEOP); Gerência do Orçamento Participativo Regional (GEROP); a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), responsável pela execução das obras nas Zonas Especiais de Interesse Social; e a Sudecap, responsável pela execução de obras nos demais zoneamentos da cidade, conforme definidas no Plano Diretor (PBH, 2009).

O monitoramento no OP é realizado pelas Comforças e pelo Grupo Gerencial do Orçamento Participativo (GGOP). As Comforças são eleitas no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias e, em suas reuniões mensais, todos os envolvidos no OP participam, prestando informações sobre o andamento das obras<sup>14</sup>. O GGOP, composto por representantes da Prefeitura, tem como objetivo monitorar a execução dos empreendimentos, informar sobre o andamento das obras, tratar eventuais problemas e propor diretrizes para o processo do OP. Participam deste grupo as secretarias municipais de Planejamento,

---

<sup>14</sup> Comforça é a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo, eleita para acompanhar a execução dos empreendimentos do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em nível regional. Seus membros são lideranças comunitárias eleitas no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias. É também de competência da Comforça acompanhar o processo de abertura de propostas da licitação dos investimentos aprovados pelo Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias e discutir o comportamento de membros da Comforça quanto a denúncias concretas de proveito pessoal, podendo em caso comprovado, propor a exclusão de mandato. As reuniões da Comforça são mensais e abertas a todos os cidadãos, cabendo o direito de voto apenas aos seus integrantes. O mandato se estende da data da realização do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias até a realização de todos os empreendimentos aprovados neste Fórum (PBH, 2009).

Orçamento e Informação (SMPL); Secretaria Adjunta de Planejamento; Secretaria de Política Urbana (SMURBE) com as suas adjuntas e suas empresas e/ou autarquias municipais; Secretaria de Política Social e suas adjuntas; Secretaria de Educação; Secretaria de Saúde; Fundação Municipal de Cultura e todas as nove Secretarias Municipais de Administração Regional (PBH, 2009).

O formato seguido na capital mineira difere do modelo de Porto Alegre<sup>15</sup>. Na primeira rodada de assembléias regionais, a Prefeitura de Belo Horizonte apresenta as diretrizes<sup>16</sup> – documento que visa uniformizar procedimentos e trazer orientações, definições e regras de cada política setorial e também a metodologia - que contém as regras de funcionamento de cada etapa do Orçamento Participativo, e as informações a respeito do orçamento disponível em cada regional para aquele ano<sup>17</sup>.

Além disso, a Prefeitura apresenta os números do OP relativos ao ano anterior, detalhando quais obras foram aprovadas e em que fase de implantação elas se encontram. Ainda nessa primeira rodada, os oficiais municipais entregam formulários para levantamento das reivindicações de empreendimentos para os representantes de cada bairro.

Os representantes reúnem suas respectivas comunidades e discutem sobre as obras prioritárias da sub-região. As obras escolhidas são preenchidas no formulário da Prefeitura, junto com a ata da reunião e a assinatura dos presentes. Após receber o formulário, a PBH analisa as reivindicações e realiza um parecer técnico, esclarecendo a viabilidade técnica ou a necessidade de substituição das obras.

Na segunda rodada de assembléias, realizadas por sub-regiões (Belo Horizonte possui 37 sub-regiões contidas em 9 regionais administrativas da cidade), a Prefeitura apresenta o recurso disponível por sub-região. Esse recurso é baseado no Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), que dá prioridade às regionais com maior população e carência (50% dos recursos são divididos igualmente entre as 9 regionais e os outros 50% são baseados nos cálculos do IQVU)<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Ver Avritzer (2005, 2006), Baiocchi (2003), Fedozzi (2000), Fung e Wright (2003) para mais detalhes do funcionamento do OP em Porto Alegre.

<sup>16</sup> Em busca da superação de problemas ocorridos em cada edição e melhorias do programa, o OP em Belo Horizonte apresentou mudanças em seu desenho institucional, em cada edição (AVRITZER, 2006; AZEVEDO e GUIA, 2005).

<sup>17</sup> Uma crítica recorrente ao OP belorizontino é o baixo orçamento disponibilizado pelo programa, que gira em torno de 2 a 5% da verba investida da prefeitura. Outras cidades, como Porto Alegre, já apresentaram índices em torno de 30% do orçamento municipal total (AVRITZER, 2005, 2006; AZEVEDO e GUIA, 2005).

<sup>18</sup> Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) é um índice que mede o acesso da população a bens e serviços, sendo calculado a partir de indicadores georreferenciados em 79 Unidades de Planejamento (UP). Ele é composto de 10 variáveis - Abastecimento, Cultura, Educação, Esportes, Habitação, Infra-estrutura, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Urbana (PBH, 2009).

As sub-regiões selecionam até 25 empreendimentos por regional – 15 podendo ser aprovados nos fóruns regionais, de acordo com o recurso disponível. Nessa assembléia, são eleitos os delegados de acordo com o número de presentes, conforme a seguinte regra: se o número de presentes estiver entre 1 e 200, será eleito 1 delegado para cada 10 presentes; se o número de presentes estiver entre 201 e 410, será eleito 1 delegado para cada 15 participantes; e se o número de participantes estiver acima de 410, será eleito 1 delegado para cada 20 participantes. Cada regional ainda possui o direito de designar um delegado por associação comunitária legalmente constituída na região (AVRITZER, 2005). Em seguida, são realizadas as caravanas das prioridades, nas quais os delegados eleitos visitam cada obra selecionada, buscando-se conhecer melhor a realidade de cada comunidade e dos empreendimentos pré-selecionados.

Em sua última fase, acontece o Fórum Regional, quando é apresentada pela Prefeitura a planilha com os custos de cada empreendimento. A plenária de delegados seleciona 14 entre os 25 empreendimentos pré-selecionados para cada regional, todavia é válido destacar que as obras não são votadas por unidade, mas sim por chapas. Delegados de diferentes sub-regiões formam chapas com diversas obras, que, por sua vez, concorrem com outras chapas, englobando outras obras distintas, ou ainda, há uma candidatura de um conjunto de obras para a cidade, e não para que cada obra seja votada isoladamente. Também na última fase são eleitos os delegados para a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento (COMFORÇA), comissão de fiscalização composta de 20% dos presentes no fórum regional.

Ao final do processo de cada OP, realiza-se o Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias, evento que reúne grande número de pessoas, envolvendo moradores das regiões, delegados do OP, membros das COMFORÇA, autoridades municipais e vereadores. Neste evento, a comunidade entrega ao Prefeito o Plano de Empreendimentos do Orçamento Participativo, que lista as obras a serem executadas pela administração municipal para o biênio subsequente. Costumam ser realizadas feiras culturais em cada regional, objetivando-se a divulgação dos resultados para os membros da comunidade. A figura 1 apresenta um fluxograma, que explica esse funcionamento do OP Regional.

Tendo sido apresentado o contexto histórico brasileiro para a criação do orçamento participativo e o contexto municipal para sua implementação em Belo Horizonte, podemos, agora, discutir a sua característica que será vital para nossa posterior análise do programa online, a expansão da participação civil.

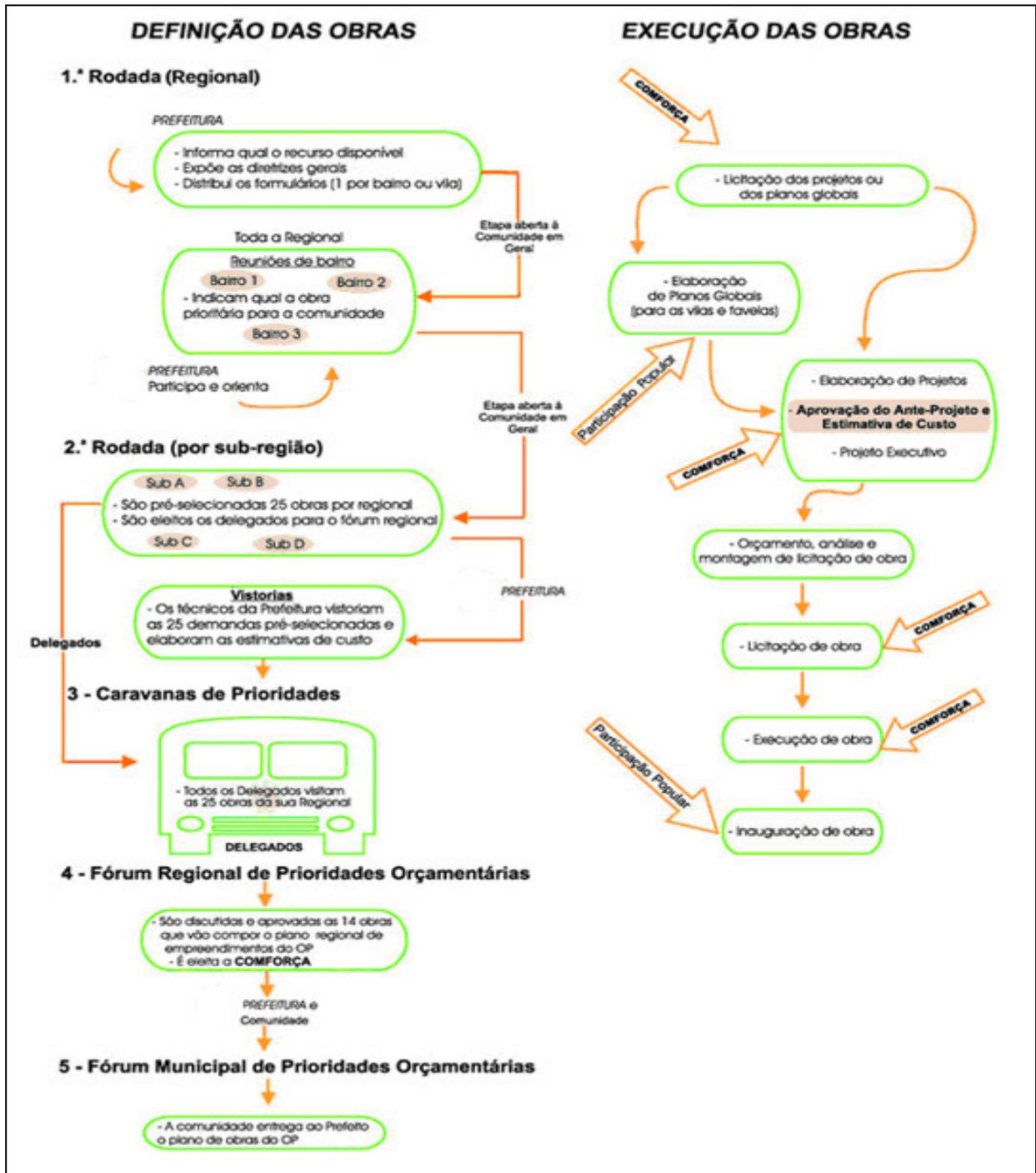


Figura 01: Fluxograma de funcionamento do OP Regional. Fonte: Site da PBH. Acesso em 15 Dez. 2009.

## 1.2 O OP COMO FORMA DE AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

### 1.2.1 Algumas visões da Democracia Participativa

*A democracia representativa pode apenas ser suplementada, não suplantada.*  
Paul Hirst

Diversos autores consideram o OP como uma manifestação da Democracia Participativa<sup>19</sup>, uma solução para os impasses das teorias políticas hegemônicas (AVRITZER, 2000; FARIA, 1996), uma mistura de democracia representativa com participativa (AVRITZER, 2005) ou, ainda, uma democracia semidireta (VITALE, 2004). Em suma, muito se fala sobre a expansão de oportunidades de participação política por parte dos cidadãos congregados pelo OP e sobre o fato de o programa se apresentar, em alguma medida, como uma forma de democracia participativa.

O termo “Democracia Participativa” é muitas vezes usado genericamente, significando apenas uma expansão de oportunidades de participação política, em certos casos denotando uma democracia mais direta e, em outros casos, estando mais próximo de uma democracia representativa, com maiores chances de participação, ou ainda, maior *input* pelos cidadãos.

Há, entretanto, um movimento de autores das décadas de 60 e 70, conhecidos como autores da *Nova Esquerda* (HELD, 1987), que possuíam uma concepção de como seria a democracia participativa. Inspirados nos princípios de autonomia e da soberania política de Stuart Mill e Rousseau, tais autores não propunham um fim das instituições representativas, mas uma verdadeira transformação nas mesmas, para acolher a participação dos cidadãos como uma parte vital e constante do processo político.

Tal linha se opunha diretamente às teses elitistas e às idéias neoliberais (VITALE, 2006). Os elitistas (SARTORI, 1994; SCHUMPETER, 1961) percebiam a atividade política pela lógica do mercado, como uma competição entre elites para eleger o melhor candidato, enquanto os neoliberais desejavam um sistema que mantivesse o estado mínimo, o interesse do mercado livre e liberdades individuais (*Ibidem*). O problema, ainda segundo Vitale, é que tais propostas não poderiam estabelecer a legitimidade com base em princípios normativos democráticos.

Os autores da Nova Esquerda – como definido por Held (1987) - questionam a idéia de que os indivíduos são livres e iguais nas democracias liberais contemporâneas. Os direitos pregados pelos liberais são importantes, mas apenas se for possível genuinamente gozar dos mesmos. “Uma avaliação da liberdade deve ser feita com base nas liberdades que são tangíveis e capazes de ser estruturadas dentro das esferas tanto do Estado quanto da sociedade civil” (*Ibidem*, p. 230).

---

<sup>19</sup> Ver Boaventura(2005) para vários exemplos.

Ou seja, os autores da chamada Nova Esquerda (ARNSTEIN, 1971; MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992) defendem que um grande número de indivíduos são impedidos de participar ativamente da vida política e civil por falta de recursos e oportunidades. Logo, o Estado está diretamente envolvido na manutenção e reprodução das desigualdades da vida diária (PATEMAN, 1992). Os autores não acreditam que os cidadãos desejam ficar isentos das decisões, mas que, na verdade, eles não tiveram chances reais de “experimentar” o processo da participação.

Contudo, como dito, não se trata de substituir as instituições políticas presentes, mas de reformulá-las; ir além das instituições representativas. As eleições sempre serão mecanismos insuficientes para assegurar que as forças do Estado ajam de acordo com os interesses dos cidadãos. É necessário expandir as chances de participação, porém não apenas no sentido institucional, mas, também, em diversas esferas civis, como o trabalho (PATEMAN, 1992) e os partidos políticos (MACPHERSON, 1978).

Pateman, realizando uma releitura de Rousseau, afirma que o autor pregava que os interesses de cidadãos individuais não podem ser protegidos indiretamente por representantes eleitos; eles precisam ser assegurados por uma participação direta nas tomadas de decisões (TEORELL, 2006). Sob a visão de Pateman, a teoria de Rousseau valoriza as decisões coletivas num sentido legitimador, ou, ainda, as decisões coletivas são mais aceitas pelos indivíduos que participaram do processo. Se as pessoas são constantemente marginalizadas ou mal representadas, elas tenderão a não acreditar que suas preferências são levadas a sério ou pesadas igualmente nos processos de decisões (HELD, 1987).

Enfatizando a questão do privado, Pateman (1992) defende maiores oportunidades de participação nos temas diretamente envolvidos no cotidiano dos cidadãos. Esta seria uma forma de questionar a idéia de apatia da esfera civil. Se os cidadãos percebem que seus apelos são levados em conta, eles passariam a ter maior interesse na decisão política (MARQUES, 2008). Segundo a autora, os cidadãos compreendem melhor os problemas locais e se interessam mais por eles. Além disso, conforme o pensamento da autora, apenas se o indivíduo pode participar diretamente nas tomadas de decisões no nível local, ele pode esperar influenciar a política nacional. Enfatizando principalmente a questão de maior participação e controle no local de trabalho, a autora afirma que, a partir desse controle, os indivíduos se veriam diante de múltiplas possibilidades de apreender questões vitais sobre criação e controle de recursos, estando assim melhor equipadas para entender questões de maior complexidade da política nacional, para avaliar o desempenho de representantes políticos e

para participar efetivamente em decisões nacionais, quando surgisse a oportunidade (HELD, 1987, PATEMAN, 1992).

É nesse contexto que Pateman também considera os problemas de escala da participação. Nem todos precisam participar de todas as decisões políticas existentes. Ela não acredita ou mesmo exige a completa igualdade e liberdade na administração de todas as esferas. Há temas que despertarão maior interesse que outros, mas é vital que as oportunidades de participação estejam abertas, para quando a população desejar agir ativamente (HELD, 1987; MARQUES, 2008).

Entretanto, Pateman (1992) acredita que a participação “também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas” (PATEMAN, 1992, p. 35). A participação direta então fomenta qualidades pessoais e sociais desejáveis. Ela contribui para o pensamento, o sentimento e a ação (TEORELL, 2006).

Held resume as diversas vantagens da participação na teoria de Pateman. A participação engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, reduz a sensação de distanciamento dos centros de decisões políticas, aumenta a preocupação com os problemas coletivos e permite a formação de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de estar mais interessados e ativos nos assuntos governamentais (HELD, 1987, p. 233). Ou, nas próprias palavras de Pateman:

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam a fazê-lo (PATEMAN, 1992, p. 60).

Basicamente, o argumento é de que as pessoas aprendem a participar participando, e que, ao participar, elas desenvolvem habilidades cívicas diversas, vitais para fortalecer a vida pública e melhorar os processos de tomada de decisões. Finalmente, a autora defende a necessidade de igualdade política, ou seja, de igualdade de poder para determinar as conseqüências das decisões. Em especial, sua teoria dá um aspecto central ao trabalho e à indústria para se exigir uma substancial igualdade econômica entre os indivíduos, permitindo, assim, a independência e a segurança necessárias para uma participação igualitária (*Ibidem*, p. 61).

Macpherson (1978), por sua vez, também acredita que uma sociedade mais equânime exija um sistema político com maior participação cidadã. O autor também não nega a

importância da representação em nível nacional. Ele afirma que a representação é importante e necessária em alguns níveis, como a formulação das questões a serem postas para os cidadãos. Segundo o autor da chamada Nova Esquerda, os conflitos de interesses entre privilegiados e não privilegiados impediriam os cidadãos de formularem as questões mais vitais a serem decididas. O corpo político é, então, essencial para um sistema político funcional. A verdadeira questão é tornar tais políticos mais responsáveis.

Para Macpherson, as decisões possuem também um caráter educativo, de autodesenvolvimento. Em primeiro lugar, se as pessoas adquirem experiência de participação em aspectos de suas vidas mais próximos ou que lhe interessam mais, elas tenderão a perceber a efetividade de sua decisão, tendendo a ser menos afetadas pelos processos que geralmente causam apatia política. De tal forma, a vontade de participar – baseada numa experiência própria – pode se transferir do local de trabalho para áreas políticas mais amplas. (*Ibidem*, p. 107).

Assim como Pateman, Macpherson defende a mudança da “consciência do povo”, que não mais deve se ver como um consumidor de produtos do governo, mas como “executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade” (*Ibidem*, p. 101). Macpherson fala também da necessidade de ser diminuída a desigualdade social e econômica. O problema, segundo o autor, é um círculo vicioso que se forma entre esses dois pré-requisitos da democracia participativa: não alcançaremos maior participação política sem diminuirmos a desigualdade social e esta, por sua vez, não será diminuída se antes não alcançarmos maior participação democrática.

Segundo o autor, o círculo vicioso teria três pontos fracos. Primeiramente, os indivíduos têm maior consciência do ônus do crescimento econômico, das exigências impostas pelo capitalismo à população para tal desenvolvimento financeiro. Por conseqüência, há dúvidas crescentes em relação à capacidade do capitalismo de satisfazer as expectativas do consumidor. Finalmente, os cidadãos estão se tornando mais conscientes do custo de não participarem da política (*Ibidem*, p. 109). Em outras palavras, tal movimento induz o crescimento dos pré-requisitos da democracia da participação, o que irá estimular e até exigir um grau crescente de participação. Assim, o autor afirma que a perspectiva de uma sociedade mais democrática não é infundada.

As teorias de Pateman e Macpherson são destacadas por tratarem sobre a necessidade de aumentarmos as oportunidades de participação por parte dos cidadãos e das diversas vantagens apresentadas por ela. As qualidades que podem gerar efeitos cívicos e educativos não serão o nosso foco na análise do OPD, mas, certamente, acabam sendo inseridos como

parte de alguns pressupostos deliberativos, como a reciprocidade e a reflexividade. Por outro lado, a idéia de que a participação pode estar relacionada à diminuição da exclusão sócio-econômica parece-nos muito interessante, se contraposta a algumas teorias de exclusão digital e será um ponto revisto em diversas seções de nosso estudo.

Outra autora muito referenciada por tratar do tema da participação política na década 70 é Sherry R. Arnstein. Tal autora (1971) apresenta um interessante modelo composto por tipologias de participação política. Ela enfatiza a questão da importância do empoderamento (apesar de não usar o termo) para a definição de uma efetiva participação. Os diferentes níveis da participação analisados por Arnstein saem de escalas que incluem a manipulação e a terapia até chegarmos ao efetivo controle popular no nível mais alto de sua classificação. Os níveis mais baixos não representam uma efetiva participação, mas uma forma de manipular e enganar a população e manter o *status quo*.

Os dois primeiros níveis dessa escala, manipulação (1) e terapia (2), não chegam a ser formas de participação, mas apenas substitutos de uma participação genuína, visando apenas educar ou “curar” os participantes, que se sentiriam melhor por acharem que estão participando. Os níveis 3 (Informação) e 4 (Consulta) são formas simbólicas de participação. Os cidadãos podem ouvir e serem ouvidos, mas não há garantia de que essas questões terão impactos políticos concretos. No nível 5, Apaziguar, ainda temos uma participação simbólica, pois os participantes podem aconselhar, mas ainda são os donos do poder que fazem as decisões. A partir do próximo nível, os cidadãos passam a efetivamente ter algum poder. No nível 6 (Parceria), eles podem negociar e engajar-se em trocas com os donos de poder tradicionais. Nos níveis mais altos da participação (nível 7, Poder Delegado e nível 8, Controle Civil), os cidadãos excluídos obtêm a maioria dos lugares para tomada de decisão ou total controle gerencial sobre determinadas políticas ou instituições. O orçamento participativo, em tal classificação, estaria nesse nível mais elevado da participação.

Arnstein também argumenta a favor da diminuição das desigualdades sociais para que se equilibrem as condições de participação, ou ainda, de uma redistribuição de renda e poder. A participação sem redistribuição de poder é vazia e frustrante, ela apenas permite, segundo Arnstein, aos detentores de poder afirmarem que todos os lados foram considerados, mas apenas alguns atores políticos são beneficiados.

Mesmo formas de participação que buscam informar os cidadãos ou consultá-los sobre determinadas questões não seriam o suficiente, pois não há garantias de que as opiniões dos cidadãos serão levadas a sério. No nível máximo de sua escala, os participantes podem dirigir um programa ou uma instituição, estar em total controle de uma política ou de aspectos

administrativos. Ao exemplificar tal nível, a autora faz referência a processos semelhantes ao Orçamento Participativo<sup>20</sup>, pois trata de programas de planejamentos da cidade, nos quais os cidadãos de guetos teriam grande poder de tomar decisões através de novas instituições comunitárias.

Esses programas, segundo a autora, poderiam se contrapor às políticas corrosivas e às forças sócio-econômicas que molestem os pobres. Uma das críticas de Arnstein (1971) a tal nível de controle é semelhante a algumas realizadas ao OP. Segundo a autora, não há sentido em ter poder, se não há recursos econômicos suficientes para realizar os programas em questão.

Além de novamente tratar sobre a igualdade participativa – principalmente sobre as exclusões sócio-econômicas – Arnstein faz uma importante classificação dos diversos tipos de participação. Podemos ligar essa classificação ao conceito de empoderamento, que será vital em toda nossa análise da participação e da deliberação dos indivíduos no OPD. Na próxima seção, trataremos mais a respeito do empoderamento nas novas instituições participativas.

Há diversos outros representantes da democracia participativa das décadas de 60 e 70, entretanto um dos autores mais reconhecidos e citados por seu modelo de democracia participativa apresentou sua maior obra na década de 80. Benjamim Barber publicou seu influente “Strong Democracy” em 1984, tecendo severas críticas ao modelo liberal de democracia, definindo-o como magro, fraco (*thin*) e oferecendo como alternativa um modelo participativo forte, robusto (*strong*).

Barber prega a necessidade de uma verdadeira transformação da dimensão política das democracias e uma devolução de poder aos verdadeiros soberanos, que seriam os cidadãos. O autor afirma a necessidade de se acabar com a política “clientelista” em relação ao indivíduo. Este não deve estar num balcão escolhendo ou solicitando serviços para suas necessidades. Os cidadãos, ativos, devem ser os principais atores do processo de produção de decisão política (MARQUES, 2008).

Segundo Barber, os cidadãos estão menos unidos por interesses homogêneos que pela educação cívica, sendo capazes de ação mútua pela virtude de suas atitudes cívicas e instituições participativas ao invés de altruísmo ou de uma boa natureza (BARBER, 1984, P. 117)

---

<sup>20</sup> Arnstein (1971) idealmente deseja abrir mão da representação política. O OP obviamente não tem essa meta. Apenas desejamos demonstrar que ele é um programa real próximo ao topo da escala de participação criada pela autora.

A política, na visão de Barber, se inicia junto ao conflito. Este é resolvido, na ausência de campo comum, através de um processo participativo contínuo, uma legislação própria e uma comunidade política capazes de transformar indivíduos privados em cidadãos livres e transformar interesses privados em bens públicos (*Ibidem*, p. 132).

Não se trata apenas de oferecer maiores oportunidades e/ou mecanismos de participação para sociedade civil, mas também de qualificar a participação dos cidadãos, oferecendo, por exemplo, informação relevante para que os cidadãos possam elaborar suas necessidades mais apropriadamente. Como Pateman e Macpherson, Barber crê que a participação política melhora a educação cívica, ou seja, pela participação, os cidadãos irão despertar e desenvolver habilidades políticas. E surgiria um sentimento cooperativo, levando os cidadãos a iniciarem um processo de deliberação pública, nos quais interesses particulares seriam transformados em cooperação (MARQUES, 2008, p. 76).

Dessa forma, Barber não necessariamente se mostra favorável à promoção de instrumentos de decisão direta, plebiscitária - como o voto, uma vez que eles replicam interesses privados e podem causar maiores danos. O autor afirma que a democracia forte é mais baseada na escolha e no julgamento do que nas preferências. Ela necessita de um autogoverno de cidadãos engajados, de instituições que envolverão indivíduos tanto no nível das vizinhanças quanto no nível nacional, nas questões da conversa cotidiana, da tomada de decisões em comum, do julgamento político e da ação em comum (BARBER, 1984, p. 261).

Barber dedica grande parte de sua obra a evidenciar maneiras pelas quais a democracia forte pode ser alcançada. Tal projeto, por sua necessidade revolucionária em vários aspectos, é dividido em várias fases. A primeira fase, considerada fundamental, é um sistema nacional de participação cívica local na forma de conselhos. Esse sistema seria baseado em assembleias de vizinhos em cada distrito rural, suburbano e urbano do país. Nessa primeira fase, tais comunidades passariam a ter parte do poder, que é geralmente dado à imprensa e aos partidos políticos, que é garantir a *accountability* dos oficiais políticos. Os indivíduos passariam a poder controlar seus representantes de maneira regular em seus próprios territórios e de acordo com suas próprias regras de procedimentos (*Ibidem* p. 270).

Na segunda fase, tais assembleias locais se tornariam agências de votação para questões regionais e nacionais e funcionariam como unidades de telecomunicações cívicas. Elas poderiam chegar a funcionar como pequenos órgãos legislativos, que criariam estatutos com jurisprudência local.

Na visão de Barber, a comunicação tem a função de oferecer uma solução ao problema de escala. As tecnologias de comunicação moderna funcionariam como instrumentos para

educação cívica e para uma conversa popular efetiva da população, ou ainda, como forma de tornar os cidadãos bem informados e permitir conversas políticas separadas pelo espaço geográfico. No seu extremo, o autor chega a falar de enquetes eletrônicas. Apesar de não aceitar a votação em casa – para não se perder o contato com a comunidade – o autor incentiva a idéias de votações, referendos e afins através das tecnologias de comunicação de massa.

Os estudos e as propostas de Barber são essenciais para entendermos a diferença entre uma participação plebiscitária e uma participação qualificada. Barber e autores deliberacionistas apresentam a base para uma participação fundamentada na interação dos indivíduos, na intersubjetividade. Uma participação simples, assim, é aquela na qual os cidadãos tomam as decisões isoladamente (SARTORI, 1994), enquanto a participação qualificada implica em coletividade, em ouvir as posições de outras pessoas, antes de efetivamente tomar a sua própria decisão, o que não precisa implicar em altruísmo, mas em respeito mútuo. A participação, dessa maneira, é construída intersubjetivamente, é baseada no julgamento, na avaliação e no respeito e assim se opõe a teorias agregativas, que buscam apenas somar as opiniões individuais da população e chegar a um resultado teoricamente justo e democrático.

Todavia, um dos maiores problemas das teorias de democracia participativa está na implementação das mesmas. Os autores, no geral, não falam especificamente como transformar as atuais instituições liberais e representativas naquelas defendidas por seus modelos<sup>21</sup>. Outras questões fundamentais - como o lugar da economia em tais políticas participativas, a combinação entre instituições representativas e participativas, o poder das organizações administrativas - acabam não sendo tratadas (HELD, 1987). Held ainda critica a falta de pensamento a respeito dos estágios de transição, e do que se fazer com os insatisfeitos com as novas políticas. Ademais, os modelos em questão não dependem apenas de procedimentos, mas de uma participação efetiva da população, geralmente presumida como um novo meio de vida. “Ao tornar a democracia, em todos os níveis o objetivo social primário a ser atingido, os pensadores da Nova Esquerda confiaram na ‘razão democrática’, uma sábia e boa vontade democrática, para determinar resultados políticos justos e positivos” (HELD, 1987, p. 238).

Vitale (2006) compara o modelo deliberativo com o modelo participativo buscando evidenciar que o primeiro está amparado numa teoria mais ampla sobre a complexidade da

---

<sup>21</sup> Barber seria uma exceção a essa crítica.

modernidade nos escritos de Habermas. O modelo participativo teria exatamente o problema de negar o contexto mais complexo das sociedades contemporâneas. Logo, falha, por exemplo, em teorizar o próximo passo a garantir os processos participativos e discursivos através de institucionalização legal. Como apontado por Held (1987), Vitale afirma que as teorias participativas são vagas e abertas a respeito de como fazer as instituições adotarem tais processos participativos. Para Vitale, todavia, essa seria uma vantagem, pois permitiria ajustes na organização de formas democráticas, apropriadas a cada contexto particular.

Para Archon Fung (2004, 2006), a melhor solução para o impasse da implementação está na realização de projetos mais modestos. Fung fala de instituições participativas ou minipúblicos, que são programas de menor porte, geralmente organizados pelas instituições municipais, que convidam os cidadãos para formularem suas opiniões ou, mesmo, realizar decisões sobre determinadas questões, como é o caso do orçamento participativo.

Embora pequenos, eles estão entre os atuais esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea. Em segundo lugar, dada a fragmentação da vida cultural e política, reformas efetivas de larga escala na esfera pública podem consistir em grande medida na proliferação de melhores minipúblicos ao invés e melhoramento do único grande público (FUNG, 2004, p. 174).

E é exatamente sobre o OP, um dos principais exemplos de minipúblico, que trataremos na seção seguinte, tentando conectar seu funcionamento e suas teorias com os diversos aspectos da participação dissertados acima.

### **1.2.2 Orçamento Participativo e a “nova” Democracia Participativa**

*O orçamento Participativo é uma escola de cidadania.*  
Patrus Ananias

Na seção acima, apresentamos alguns teóricos da Democracia Participativa. Buscamos evidenciar alguns valores atribuídos à participação política. Em resumo, podemos dizer, primeiramente, que tais teóricos não concordam com a idéia de que os cidadãos são apáticos, mas que lhes falta, na verdade, maiores chances de participar (MACPHERSON, 1978, PATEMAN, 1992). Em segundo lugar, as decisões coletivas têm um poder de legitimar a política, pois são mais aceitas pelos cidadãos participantes do processo (PATEMAN, 1992). Terceiro, as pessoas aprendem a participar participando, ou seja, aprendem sobre criação e

controle de recursos e se preparam melhor para questões nacionais de maior complexidade, ou seja, a participação é educativa (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992). Quarto, a participação é dificultada, se há grandes desigualdades sociais, mas uma efetiva participação também pode atuar para diminuí-la (MACPHERSON, 1978). Quinto, a participação deve ser empoderada, deve ter resultados políticos concretos ou os cidadãos não acreditarão que suas preferências são levadas a sério e poderão desistir de participar. A participação sem redistribuição de poder é vazia e frustrante. Há, inclusive, vários níveis de empoderamento. No último patamar, teríamos cidadãos controlando algum programa ou mesmo instituição (ARNSTEIN, 1971). Em sexto lugar, poderíamos falar sobre a questão de evitarmos uma participação unicamente plebiscitária. Mas é preciso discussão e interação entre os cidadãos (BARBER, 1984).

Esses seis valores da participação podem ser encontrados nas diversas análises do orçamento participativo. Muitos autores consideram tal iniciativa uma expressão de Democracia Participativa, que consegue lidar com questões complexas – como a defesa de interesses e identidades subalternas - de maneira superior às teorias políticas competitivas (AVRITZER, 2000).

Como explicado na primeira seção desse capítulo, o OP e outros institutos participativos surgiram essencialmente no período da redemocratização, impulsionados pela constituição de 1988, pelos movimentos organizados que lutavam contra a ditadura e pela ascensão de partidos de esquerda. De tal maneira, Avritzer (2008) afirma que a implantação de instituições participativas está diretamente relacionada à articulação dos níveis de organização da sociedade civil, da vontade política para se implementar essas instituições e do desenho institucional escolhido.

Conforme o primeiro valor da participação apresentado, teríamos a questão da vontade de participar. Segundo Wampler e Avritzer, no OP há um desenho institucional que defende prioritariamente dois elementos: “resoluções imediatas (de curto prazo) para problemas sociais específicos; e demandas mais gerais por maior acesso e participação no processo de produção de decisões públicas” (WAMPLER, AVRTIZER, 2004, p.211).

O objetivo de tais instituições era estabelecer novos canais para que os mais afetados pelos problemas usassem seus conhecimentos práticos e inteligência para formular soluções. Tais práticas estabelecem canais adicionais para que suas vozes sejam ouvidas sobre os temas que mais lhes interessam. E, finalmente, oferecem a chance real de exercerem poder estatal. Os movimentos podem cessar a luta por poder e se concentrar na melhor forma de solucionar os seus dilemas (FUNG, WRIGHT, 2000).

Entretanto, vários autores tratam da importância de uma cultura política prévia de participação e associativismo (AZEVEDO, GOMES, 2008). Nylén (2003) indica que o OP de Porto Alegre conseguiu, inicialmente, envolver aqueles que já estavam previamente engajados na sociedade civil. Contudo, Wampler e Avritzer (2004) evidenciam que a participação, em regiões com poucas tradições associativas, cresceu bastante depois da implementação do OP porto-alegrense, pois os cidadãos perceberam que se tratava de uma maneira mais efetiva de acessar os recursos públicos.

Em relação ao aspecto educativo da participação, há vários autores que defendem essa qualidade como um dos principais aspectos do OP. Azevedo e Guia (2005) defendem que o próprio processo do OPD tem grande potencial educativo para a cidadania. Primeiro, porque tem critérios objetivos, impessoais e universais. Depois, porque as diversas fases e processos de filtragens impedem que as demandas particularistas se sobressaiam e valorizam negociações sucessivas que discutem questões mais amplas da cidade. Patrus Ananias afirma que o orçamento participativo é uma escola de cidadania. Ele é um espaço de manifestações, articulações e movimentações. Assim,

com o aprofundamento das discussões, vem o crescimento da abordagem e da compreensão dos problemas e das soluções de forma coletiva. As pessoas passam a se envolver nos desafios maiores de sua comunidade, a discutir questões relativas à rua inteira, ao seu quarteirão, ao bairro, ao bairro vizinho, à regional, à cidade (ANANIAS, 2005, p.35).

Fernandes e Bonfim (2005) ressaltam que participar numa sociedade desigual acaba sendo um mecanismo mais importante para a cidadania que os ganhos materiais. O maior ganho é efetivamente político, ao incluir pessoas anteriormente excluídas no processo de decisão.

Esse processo de discussões e de negociações também tem outro valor educativo, que está em informar os dois lados envolvidos. Segundo Avritzer (2000, 2005), nem os cidadãos e nem os governantes participantes detêm a informação necessária para as obras, mas essa informação é construída coletivamente. As assembleias locais, segundo o autor, são justamente um ponto em comum entre as teorias de Democracia Participativa e as novas instituições participativas como o OP. Fung (2004) detalha a sua forma de entendimento dessa construção da informação:

Os mandatários também ganham conhecimento muito específico acerca de para onde determinadas obras e projetos deveriam ser direcionados e se eles operam com sucesso ou falham. Em contraposição, os residentes também ganham conhecimento substancial sobre onde, se for o caso, as dotações públicas são apropriadamente gastas, e sobre operações detalhadas, sucesso e fracassos de agências municipais. Através da participação nesses discursos, os cidadãos tendem a ganhar habilidades democráticas de compromisso e cooperação (FUNG, 2004, p. 200).

O OP demonstra que os cidadãos são capazes de lidar com informações técnicas e que em várias situações são os mais indicados para afirmar suas reais necessidades. Ele encoraja o

desenvolvimento de sabedoria política em cidadãos comuns ao aumentar a competência do dia a dia, situando-o em experiências atuais e efeitos observáveis ao invés de em conhecimento mediado. Finalmente, ele abre a possibilidade para a correção, ou seja, para uma revisão de decisões ou de prioridades que foram tomadas (FUNG, WRIGHT, 2000).

As pessoas que moram nessas regiões mais deprimidas economicamente, nas vilas, nos bairros, nos distritos, têm uma vivência maior da sua realidade, sabem hierarquizar as suas carências e demandas e encontrar as melhores soluções para enfrentá-las. Revelam seus saberes construídos pelas suas vivências (ANANIAS, 2005, p. 36).

Em relação às desigualdades sociais, Fung (2004) afirma que há um tipo de minipúblico que pode ser classificado como “governança democrática participativa”, no qual as vozes dos cidadãos são incorporadas diretamente na determinação das agendas políticas, o que pode favorecer as vozes daqueles em desvantagem. Tratar-se-ia de uma política participativa que responde a demandas dos cidadãos desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos (AVRITZER, 2005).

Seriam desenhos institucionais de baixo para cima, nos quais as camadas mais desprovidas de recursos se tornam os maiores participantes. Fung (2006) alerta para a necessidade das instituições participativas considerarem formas mais justas de selecionar os cidadãos, pois é preciso evitar que a mesma elite sócio-econômica continue a dominar as decisões políticas. Por outro lado, instituições de participação aberta – como o OP – acabam realizando um “recrutamento seletivo” pelos interesses e necessidades dos cidadãos envolvidos. Em outras palavras, as obras realizadas por esse tipo de instituição são mais interessantes e necessárias às pessoas de menores renda e condições, logo tais indivíduos tendem a se inteirar e participar mais ativamente de tais programas (FUNG, 2004). O autor afirma que este direcionamento é uma forma de impedir desigualdades na participação pelo maior acesso a recursos. É o que vários autores chamam de “inversão de prioridades”, ou seja, as prioridades dos mais pobres passam a ficar em primeiro lugar.

Assim, a questão do empoderamento é fortemente considerada nos OPs. Diversos autores afirmam que as instituições participativas geram uma maior democratização da gestão pública e que esses interesses tradicionalmente excluídos do processo de decisão passam a ser considerados. E os gestores do governo tomam as decisões levando tais interesses em conta (CORTÊS, 2005), tornam o Estado mais permeável ao controle popular (AZEVEDO, GUIA, 2005), mais justo, participativo e responsável (*accountable*) (FUNG, WRIGHT, 2000).

O empoderamento nesse tipo de minipúblico – que tem o OP como seu maior exemplo – tende a gerar deliberações mais sérias com apostas mais altas, que, em fóruns nos quais os participantes não percebem conseqüências tangíveis (FUNG, 2004). Wampler e Avritzer

(2004) evidenciam que o empoderamento é percebido no OP através de um “efeito demonstração positivo”, ou, ainda, ao verem as obras aprovadas pelo OP serem realizadas, elas passam a acreditar em sua eficiência política. O empoderamento reforça a autoconfiança, o orgulho de ter poder de decisão (ANANIAS, 2005). Segundo Wampler e Avritzer (*Ibidem*), os índices de participação no programa, especialmente nos anos de implantação, estão diretamente ligadas a esse efeito demonstração.

Finalmente, os aspectos da legitimidade e da qualidade da participação são geralmente relacionados às deliberações entre os participantes de OP. Araújo (2004) afirma que a participação no modelo participativo é essencialmente ativista. Há uma ausência de elementos cognitivos e reflexivos na forma como os cidadãos participam, se compararmos à teoria deliberativa. Segundo sua análise, isso induz a uma disposição simples, não-esclarecida, que ameaça o próprio valor da participação.

Assim, como afirmava Barber (1984), a democracia forte é baseada na escolha e no julgamento, e não em preferências. Também o OP se concentra na deliberação como forma de se buscar o entendimento entre os envolvidos. Azevedo e Abranches (2002) afirmam que os fóruns participativos ampliam o direito de expressarem verbalmente suas preferências em contraposição à simples escolha entre candidatos, o que fomenta uma melhor governança e uma maior *accountability* dos governos locais. A deliberação, nos OPs, pode inclusive trazer outros benefícios.

[Ela] produz decisões baseadas em negociações e deliberações a respeito da distribuição de bens públicos. O OP é um novo tipo de sistema decisório no qual cidadãos têm autoridade para votar sobre a destinação de receitas gerais e sobre áreas/temas de políticas específicas [...] Estas instituições buscam, explicitamente, ampliar a *accountability*, combater a corrupção e dar fim à alocação arbitrária de recursos públicos, além de superar o legado de clientelismo, que não contribui para a percepção do cidadãos como portador de direitos e capaz de atuação política (WAMPLER, AVRITZER, 2004, p.221).

Principalmente se forem deliberações empoderadas, pois os cidadãos estão mais inclinados a se engajar no processo do “toma lá, dá cá”, de fundamentação e entendimento, que requer, e, assim, fomenta, as habilidades de formulação de propostas, justificação, escuta, cooperação e compromisso (FUNG, 2004, p. 187). A interação reitera amplia tanto os incentivos quanto as oportunidades de cooperação. Na próxima seção, apresentaremos idéias e conceitos da democracia deliberativa e iremos aprofundar a discussão sobre as vantagens da deliberação pública entre os cidadãos.

### 1.3 DEMOCRACIA DELIBERATIVA X DELIBERAÇÃO PÚBLICA

*A Democracia Deliberativa não é uma hipótese que pode ser falsificada e nem é um modelo, mas sim projeto, no qual teóricos, pesquisadores, cidadãos e ativistas podem contribuir igualmente.*

John Dryzek.

Neste tópico, iremos apresentar o modelo de Democracia Deliberativa de Habermas (1997) e suas concepções para a deliberação e para a busca do entendimento. Todavia, tendo em vista a análise dos fóruns online do OPD, acreditamos que seja necessário pensarmos a deliberação como um processo menos exigente, que possa incluir formas de comunicação menos idealizadas. Além disso, o OPD apresenta características semelhantes às instituições participativas (WAMPLER, AVRITZER, 2004), especialmente por ser criado e mantido por uma prefeitura. Por outro lado, como esses fóruns estão localizados na internet, eles estão abertos às colaborações de diversos cidadãos e não apresentam as mesmas restrições de participantes, como acontece com os minipúblicos (FUNG, 2004). Dessa maneira, apresentamos as duas principais formas de deliberação defendidas pelos teóricos da Democracia Deliberativa e dos minipúblicos.

#### 1.3.1 A Democracia Deliberativa de Habermas e a ampliação de seus conceitos

Há diferentes tradições de democracia deliberativa, que podem ser inspirados em filósofos como Aristóteles e Hannah Arendt, em pragmatistas como John Dewey e George Mead ou mesmo em liberais, como John Rawls. Para nossos fins, trataremos a idéia de Democracia Deliberativa proposta pelo filósofo alemão, Jürgen Habermas. Além de ser o modelo aplicado por grande parte dos estudos de deliberação online, há particularidades do modelo que nos serão importantes, como trataremos abaixo.

Habermas é um dos pensadores mais importantes do último século. Ele propôs a “guinada lingüística”, ou seja, a adoção da linguagem como o novo paradigma para a filosofia.

Para nossos propósitos interessa destacar que a prática da argumentação é uma opção importante para produzir entendimentos, sem apelar para a ação estratégica ou para o uso da força. Na argumentação, os participantes tematizam exigências de validade e tentam resgatá-

las ou criticá-las através de argumentos, a força de um argumento é medida num contexto criado pela solidez das razões. Por serem submetidas a avaliações e críticas, as expressões racionais também podem ser corrigidas e melhoradas.

Através de seus conceitos de racionalidade comunicativa e da ação comunicativa, Habermas pode fortalecer sua idéia inicial da importância da comunicação, da interação dos indivíduos, das deliberações públicas para o sistema político. Habermas, assim, lança bases vitais para sua teoria de uma democracia deliberativa.

Habermas (1997) deseja uma verdadeira soberania popular e através de seu modelo deliberativo explica como o poder comunicativo se relaciona com o administrativo. O objetivo é apresentar as condições para a gênese legítima da lei. A razão que apresenta e testa normas assume uma forma procedimental nas condições de procedimentos justos e seguindo as pressuposições da comunicação, que suportam a feitura das leis.

Os procedimentos, para Habermas, são a forma de se gerar integração social, pois esta não pode ser gerada apenas pela ação comunicativa, apenas pelo desejo dos cidadãos de se entenderem. Os procedimentos permitem que o poder gerado comunicativamente se transforme em poder passível de ser empregado em termos administrativos. Há então um procedimento ideal de dar e receber razões.

Um proferimento (sobre um fato, uma recomendação, um comando, uma experiência interior) é racional na medida em que “pode ser explicado aos outros”, isto é, quando justificativas podem ser oferecidas, na tentativa de fazer com que seus fundamentos sejam reconhecidos intersubjetivamente, numa dada circunstância, sem uso de coerções, como ameaças, chantagens, recompensas ou sanções. (MAIA, 2008, p.33).

A deliberação é a busca pela “melhor solução”, ou ainda, a mais válida, justa, verdadeira. Ela pode trazer à tona modos de lidar com conflitos que de outra forma não encontrariam solução. Os processos de formação da opinião e da deliberação influenciam as preferências dos participantes, pois podem selecionar os temas, as contribuições, as informações e os argumentos. Assim, idealmente, apenas os “válidos” conseguem atravessar os filtros de negociações e dos discursos racionais, ganhando importância para as tomadas de decisões.

Por outro lado, a deliberação apresenta uma grande vantagem, porque mesmo nos casos em que não se alcance o melhor resultado, existe a possibilidade de se chegar a tal possibilidade no futuro, pois a deliberação está sempre sobre a avaliação dos envolvidos.

A política deliberativa deve ser concebida como um processo que depende de uma rede de operações de barganha regulados de forma justa e de várias formas de argumentação, incluindo discursos pragmáticos, éticos e morais, cada um deles apoiados em diferentes pressupostos e procedimentos comunicativos (HABERMAS, 1994).

Essa troca argumentativa deve desenvolver-se em espaços amplamente diversificados; espaços públicos autônomos e capazes de se afirmar contra os poderes administrativos e do dinheiro, espaços estes que formam a *esfera pública*. A esfera pública pode ser descrita como uma rede para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, onde os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, ou seja, a esfera pública capta as preocupações dos diferentes públicos que a constituem, mas também funciona como caixas de ressonância que amplificam a questão na sociedade.

Quanto mais forte se tornarem tais demandas na esfera pública, maior será a chance de direcionarem as ações do sistema político administrativo (HABERMAS, 1997). Na esfera pública, luta-se por influência, pois é onde ela se forma. O público dos sujeitos privado tem de ser convencido da importância da questão através de contribuições compreensíveis e interessantes.

Logo, a esfera pública produz apenas influência e não institucionalidade. O modelo habermasiano é definido como de “comportas”, O Estado é sitiado pelo público. Cabe a esfera pública gerar fluxos comunicativos capazes de adentrar as comportas e influenciar o sistema político. A concepção deliberativa constrói política através da formação de preferências e convicções e não apenas em sua articulação e agregação, como é o caso do voto (COHEN, 1997).

Inspirado em Bernard Peters, Habermas propõe dessa maneira o modelo de circulação dupla de poder político. Em seu modelo, Habermas entende que o estado de direito mantém a sua capacidade de sancionar e executar, mas é dependente do poder comunicativo produzido na esfera pública, pois é a única forma de suas decisões impositivas serem consideradas legítimas. Esses fluxos comunicativos partem da periferia do sistema político (ou seja, dos agentes com menor poder de decisão) e atravessam as comportas dos procedimentos democráticos e do Estado de direito, antes de alcançarem a “porta de entrada” do complexo parlamentar ou do sistema judiciário. O poder comunicativo se torna poder administrativo através da legislação (HABERMAS, 1997).

Habermas afirma que outra importância no modelo está no fato das instituições estatais terem pouca sensibilidade aos problemas, necessidades e anseios da periferia do sistema político, especialmente por se encontrarem sob a pressão do tempo. Desse modo, a esfera pública apresentaria a função de filtrar e sintetizar os fluxos comunicacionais. A esfera pública também amplifica essas questões para elas alcançarem o centro do sistema político.

Maia enfatiza que o modelo habermasiano apresenta a grande vantagem de permitir a reversibilidade das decisões tomadas pelo sistema político e a continuidade da discussão pelos cidadãos presentes na periferia do sistema político, ou em sua palavras:

Habermas procura mostrar que as tomadas de decisão não encerram de uma vez por todas os debates desenvolvidos nas esferas públicas informais. O intercâmbio permanente entre as esferas públicas formais e informais, entre os “públicos fortes” e os “públicos fracos”, contribui para corrigir os enganos que os cidadãos e os representantes comentem ao tomar decisões coletivas [...] Muitas das decisões não são consensuais, de modo que as partes em conflito, quando têm a expectativa de futuramente reverter ou modificar os resultados, continuam a produzir argumentos para defender seus pontos de vista e seus posicionamentos (MAIA, 2008, p. 83).

Segundo Maia, o modelo de circulação de poder político de Habermas busca demonstrar que a deliberação pública pode interferir nas tomadas de decisão, especialmente em situações de crise, quando falham os modos rotineiros de soluções de problemas (*Ibidem*, p. 84).

Buscando alternativas ao modelo de deliberação de Habermas, há toda uma linha de pensamento que afirma que a razão não pode ser o único elemento a compor a deliberação. Segundo Dryzek (2007), os modelos de deliberação baseados na excessiva racionalidade e justificação (RAWLS, 2000, 2002; GUTTMAN, THOMPSON, 2007) são muito exigentes, pois tendem a excluir a coerção, a decepção, a estratégia e a manipulação do processo deliberativo. De modo semelhante, buscamos aqui definições mais contemporâneas de deliberação democrática, que possam aceitar diversos tipos de comunicação, como a retórica, o contar histórias ou mesmo o uso de boatos e piadas (DRYZEK, 2007). Segundo Dryzek, a limitação deve ser apenas que essas formas sejam não-coercitivas, capazes de induzir a reflexão e de conectar pontos de vistas e experiências particulares com princípios e questões mais gerais (*Ibidem*, p. 241).

Mansbridge (2007) faz proposta semelhante ao explicar que as emoções se entrecruzam com a cognição, de modo que o discurso emotivo também pode fazer parte do discurso racional na deliberação. As emoções, segundo a autora, nos ajudam a pensar, a pesar a importância das alternativas, sentir empatia e decidir. Logo, o processo de dar razões deve ser plural na sua própria natureza, acolhendo também as emoções.

Mansbridge rejeita a idéia de um bem comum muito definido da maneira originalmente proposta por autores deliberacionistas tradicionais, como Cohen (1997). O bem comum, afirma, também pode ser plural, tendo inúmeras definições. A autora acredita que a busca desse bem comum está mais compatível com barganha e agregação que os conceitos racionais aceitam. Finalmente, a deliberação pode ser plural nos fins e nos meios. O objetivo da deliberação não é apenas construir ligações entre indivíduos ou apenas buscar o consenso

racionalmente motivado, mas também iluminar os interesses em comum e aqueles em conflito.

De tal maneira, o processo deliberativo pode incluir a negociação e até a barganha, pois eles podem ajudar os participantes a entenderem melhor os pontos de vista dos outros e até seus próprios. E se a idéia de bem comum estiver ligada a melhor solução para o maior número de pessoas, a barganha e a negociação devem ser importantes partes da comunicação mútua para forjar e descobrir esse bem (MANSBRIDGE, 2007, p. 264).

Warren, por sua vez, também tenta ampliar as possibilidades para a realização da deliberação. O autor afirma que devemos esperar que os participantes entrem na comunicação com intenções estratégicas, pois isso define uma questão política na qual os participantes discordam e que há apostas que os motivam a tentar vencer. As instituições devem canalizar a intenção estratégica em falas, na esperança de que os participantes só possam alcançar seus caminhos através das falas, o que os levaria a tentar a persuasão. Em outras palavras, Warren sugere que nos afastemos da idéia de que a intenção original dos participantes é vital para o resultado da deliberação. Segundo sua concepção, mesmo se houver falas que não são deliberativas originalmente, elas podem ser capturadas para produzir dinâmicas que são deliberativas na função (WARREN, 2007, p. 278). Ou seja, a deliberação não precisa ser totalmente isenta da ação estratégica e unicamente voltada para o entendimento, como se concebia nas deliberações ideais (COHEN, 1997) e na ação comunicativa (HABERMAS, 1997).

Em resumo, esses autores defendem que outras formas de comunicação podem e devem ser incluídas no processo deliberativo. Além disso, eles tentam evidenciar que a deliberação pode servir a diversos fins, não podendo se afirmar que se trata de um único processo com um objetivo principal.

Segundo Dryzek, a deliberação pode facilitar aos indivíduos trocarem suas preferências, aumentar a legitimidade democrática, aumentar a racionalidade para resolução de problemas, fazer a escolha coletiva mais maleável, aumentar a igualdade política, o aprendizado social e fomentar melhores cidadãos (*Ibidem*). É importante acrescentar que dificilmente uma deliberação poderá servir a todos esses objetivos, sendo importante se definir a tarefa da deliberação (DRYZEK, 2007; WARREN, 2007).

Além de questionar a razão como principal componente da deliberação, alguns autores questionam quais os objetivos da deliberação e as diferentes formas pelas quais os participantes podem alcançar o entendimento. Habermas (1997) afirma que os sujeitos se comunicam buscando o entendimento recíproco. Essa ação se mede por pretensões de

validade, que estão abertas às críticas. O agir comunicativo aponta para uma argumentação, na qual os participantes justificam suas pretensões de validade para um auditório ideal sem fronteiras (HABERMAS, 1997, p. 50). Segundo o filósofo alemão, esse entendimento discursivo – que deve superar os conflitos sem o emprego da violência – garante o tratamento racional de temas, argumentos e informações, mas depende de contextos culturais e de pessoas capazes de aprender.

Alguns autores deliberacionistas acreditam que a busca do entendimento na forma de argumentação racional ainda se trata de um padrão muito elevado para avaliar comunicações reais. Christian List afirma que um problema central da democracia é justamente a tomada de decisão entre indivíduos com preferências ou julgamentos conflitantes. Frequentemente os julgamentos de diferentes indivíduos são mutuamente incompatíveis em questões morais e políticas, mas refletem diferentes pontos de vistas genuínos. Algumas questões não apresentam uma resposta verdadeira. Diferentes sociedades podem dar diferentes respostas, que dependerão de seus valores compartilhados, histórias e circunstâncias demográficas e ideológicas, entre outros fatores. (LIST, 2007, p. 79).

É irrealista, segundo o autor, esperar que a deliberação democrática produza unanimidade. As pessoas podem concordar com todos os fatos e argumentos relevantes a respeito de diferentes opções políticas, mas ainda discordar em suas opções preferidas. Dessa maneira, List propõe pensarmos que a deliberação pode buscar um *meta-consenso*, no qual os indivíduos concordam em certa dimensão da forma que um problema pode ser conceituado (LIST, 2007). Ou ainda, os participantes concordam sobre a definição de um problema, mas mantêm suas preferências sobre a resolução do mesmo. Segundo Dryzek (2007), o meta-consenso está ligado ao reconhecimento da legitimidade dos valores disputados, ou seja, os participantes discordam sobre os rumos que determinada política ou decisão deve seguir, mas reconhecem que o outro lado tem um ponto de vista válido e legítimo.

Por fim, queremos reconhecer que a deliberação é um processo inserido em diferentes contextos, sendo, dessa forma, diretamente afetado por eles. Se alguns democratas deliberacionistas (por exemplo, COHEN, 1997) se concentraram em criar diferentes procedimentos para termos uma deliberação mais justa e igualitária em condições e mais qualificada em seus resultados, eles parecem ter dado pouca atenção aos diversos fatores que podem afetar um processo deliberativo. Não se trata de um procedimento totalmente à parte da realidade histórica e cultural dos participantes.

Mark Warren (2007), ao pensar nas diferentes formas de institucionalizar a deliberação, faz uma ponderação sobre os desenhos institucionais que podem afetar tal

processo. Primeiramente, a própria temática pode alterar os incentivos da deliberação. Em questões em que há clara maioria, a deliberação terá menos impacto nos resultados. Ou seja, a deliberação é um processo mais valorizado e necessário em casos de conflitos.

Pensando nos diferentes desenhos institucionais, Warren pondera que as regras de decisão alteram os incentivos para deliberar. Ele explica que, por exemplo, regras polêmicas tendem a gerar mais deliberação que as majoritárias, já que - não havendo discordância - as pessoas optarão apenas por votar.

A publicidade também altera a deliberação, pois sabendo que suas palavras são públicas, as pessoas pensarão melhor suas estratégias e o impacto de suas comunicações. Warren inclusive afirma que se deve pensar o nível de publicidade de certas deliberações, pois não necessariamente o maior nível de publicidade irá gerar as melhores deliberações.

O autor afirma que o empoderamento também altera o incentivo para deliberar, mas que não necessariamente leva a deliberações superiores, como defendem outros autores, como Archon Fung (2004, 2006). A deliberação empoderada pode ser menos criativa, pois é definida por tarefas específicas; pode ser menos baseada em bons princípios, pois exige intermediários; e pode ser menos transparente, pois compromissos intermediados são geralmente menos claros que posições baseadas em princípios. Segundo o autor, se há grandes interesses envolvidos, será mais difícil pensarmos em consenso ou compromisso dos participantes (WARREN, 2007, p. 286-287).

Warren ainda trata da “psicologia social” da deliberação. Há casos em que os participantes estão expressando suas posições evocadas por conflitos, mas elas falham em se conectar. A primeira razão pode ser psicológica: eles apresentam personalidades sobrecarregadas pelas inseguranças do cotidiano e desejos narcisistas, o que os levam a entrar em conversações buscando seguranças psicológicas ao invés de interações discursivas. A segunda razão pode estar na falta de estilos de fala, linguagens ou normais culturais comuns, o que pode levar a uma falha no reconhecimento mútuo e na compreensão necessários para a deliberação. Além da excessiva diferença cultural, uma grande homogeneidade também pode atrapalhar a deliberação, nem que seja pelo fato que na ausência de discordâncias fundamentais, os participantes possam não necessitar da deliberação (WARREN, 2007, p. 279-280).

Logo, além dos diferentes desenhos institucionais dos órgãos que organizam a deliberação, fatores já apontados por Fung (2004, 2006), Warren chama a atenção para o contexto sócio-cultural no qual os participantes estão inseridos e também para o

posicionamento pessoal desses indivíduos, ou seja, as especificidades dos próprios deliberantes.

### **1.3.2 Duas formas de deliberação**

Habermas, em “Direito e Democracia”, considera a esfera pública como o lócus da formação da opinião e da vontade coletivas, sendo que ele dá grande importância às conversações informais dos cidadãos para se constituir esses processos. Por outro lado, Habermas critica Joshua Cohen (1997), ao afirmar que a deliberação não pode acontecer em vários pontos do sistema democrático.

Todavia, os princípios da Democracia Deliberativa habermasiana têm servido tanto a autores que defendem deliberações em arenas restritas - geralmente institucionalizadas pelo Estado – quanto àqueles que defendem deliberações na esfera pública em sentido amplo (FUNG, COHEN, 2004).

Assim, o primeiro grupo aposta que as deliberações devem ser incentivadas e mantidas pelas próprias instituições políticas, o que tende a se aproximar das idéias de minipúblicos (FUNG, 2004) e de instituições participativas híbridas (WAMPLER, AVRITZER, 2004).

Segundo Cohen (1997), a deliberação pode ocorrer em diferentes arenas, que podem estar dentro das instituições democráticas ou de instituições políticas informais, como associações civis. As instituições políticas em uma democracia deliberativa não servem apenas para implementar os resultados da deliberação, mas devem fornecer um local para a formação da vontade coletiva, onde as regras permitam uma deliberação mais igualitária, livre e racional (COHEN, 1997, p.80). Nessas arenas, os cidadãos podem propor temas para a agenda política e participar de debates sobre esses tópicos. A existência de tais arenas é um bem público e deve ser mantido pelo dinheiro público.

Fung e Wright (2000) acreditam que os problemas das democracias modernas não estejam realmente em suas excessivas tarefas, mas sim no desenho institucional que elas apresentam. Os autores afirmam que é possível uma governança participativa empoderada, ou seja, instituições que abrangem cidadãos para realizar decisões políticas. Eles seriam baseados no comprometimento e na capacidade das pessoas para realizarem decisões sensíveis através de deliberações racionais e empoderadas, que tentam ligar a ação à discussão. Seriam exemplos práticos da deliberação sendo aplicada em matérias concretas, que permitiria

aprofundar o entendimento da prática deliberacionista e explorar estratégias para melhorar sua qualidade.

Com base nessa perspectiva, Fung (2004) desenvolve o conceito de “governança participativa empoderada” para a idéia de “minipúblicos”, como tratamos na seção anterior. “Embora pequenos, eles estão entre os atuais esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea” (FUNG, 2004, p. 174). Além disso, o autor afirma que melhorias na esfera pública podem consistir na proliferação de melhores minipúblicos ao invés de buscar melhorar o único grande público.

A idéia de instituições deliberativas semelhantes a minipúblicos também é defendida por Bohman (2007) e Hendriks (2006). Bohman, baseado na idéia de público de John Dewey, defende que instituições e públicos são mutuamente constitutivos, determinando suas formas reciprocamente. A democracia deve ser entendida como instituições deliberativas na qual os indivíduos são empoderados como livres e iguais. Dessa maneira, a liberdade comunicativa que existe entre cidadãos iguais pode ser transformada no poder comunicativo definido por Habermas.

Hendriks (2006), em alguma medida se encontra no meio entre as duas formas de deliberação. Ela se inspira no sistema deliberativo ampliado de Mansbridge (1997 [2009]), e afirma que seu modelo de deliberação pública pode ser concebido como uma atividade que ocorre em esferas discursivas sobrepostas, que variam em nível de estruturação e formalidade, cada uma atraindo diferentes atores da sociedade civil. Todavia Hendriks defende que apenas espaços discursivos “mistos” (*mixeds*) podem resolver o impasse do modelo habermasiano, ou seja, como a opinião pública formada na esfera pública influencia a deliberação nos sistemas políticos formais. Segundo Hendriks, há inúmeras esferas discursivas, formais ou informais que podem fomentar modos “mixados” de deliberação. Elas podem ser tanto iniciadas pelo Estado quanto pela sociedade civil, pois elas não exclusivas ou excludentes, mas complementares. As esferas discursivas mistas combinam modos de deliberação formais e informais, pois encorajam a atores que geralmente só participam de um tipo de deliberação (restrita ou ampliada) a entrarem em contato com atores que geralmente não são bem representados em ambas (como os cidadãos individuais). Essas jurisdições (*avenues*) mistas encorajam a fertilização mútua de idéias entre diferentes tipos de atores, conectando o discurso público ampliado a conversações e decisões da elite política (HENDRIKS, 2006, p. 501). Essas arenas mistas, conforme o modelo de Hendriks, se assemelham a encontros organizados por instituições políticas ou minipúblicos similares ao orçamento participativo.

Na avaliação de Fung e Cohen (2004) a idéia é trazer cidadãos ordinários para deliberar sobre certas questões públicas. Geralmente, tais estratégias criam oportunidades de cidadãos deliberarem uns com os outros e também com representantes políticos com o objetivo de melhorar a qualidade de determinadas decisões políticas, ao injetar conhecimento local, novas perspectivas, interesses excluídos ou aumentar a *accountability* pública. Por outro lado, essas contribuições geralmente são limitadas pelas instituições e a maioria visa apenas resolver questões locais ou problemas de planejamento administrativo e não se estende a questões mais gerais, como distribuição de renda, a questão dos direitos ou prioridades políticas nacionais. Além disso, elas são restritas a um número bem limitado de participantes diretos.

Por outro lado, há autores que defendem uma deliberação ampliada ou aquilo que Fung e Cohen (2004) chama de deliberação mediada (indireta) na ampla sociedade [*Mediated (Indirect) Society-Wide Deliberation*, no original], que é uma deliberação que ocorre na própria esfera pública.

John Dryzek (2004), seguindo essa linha de pensamento, acredita que a deliberação é uma disputa de discursos multifacetados na esfera pública, buscando-se a resolução de problemas. A esfera pública é um lar das constelações de discursos, ou seja, Dryzek busca resolver o problema de escalas das sociedades contemporâneas ao propor uma deliberação que não se concentre no sujeito (“na contagem de cabeças”), mas sim nos discursos que trespassam e são entrecortados por esses sujeitos. O discurso, então, é um modo de se compreender o mundo pela linguagem, logo um mundo compartilhado. Trata-se de uma conversação pública anônima.

Sheila Benhabib, por sua vez, ao tratar da questão da legitimidade do modelo deliberativo, afirma que não podemos mais pensar na deliberação como um assembléia de pessoas reunidas que expressam suas opiniões. Deve haver uma pluralidade de modos de associação (partidos políticos, iniciativas de cidadãos, movimentos sociais, associações voluntárias, grupos de conscientização, etc.), que devem permitir todos os afetados a articular seus pontos de vistas.

*É através da imbricada rede dessas múltiplas formas de associações, redes de organizações que surge uma ‘conversação pública’ anônima. É crucial para o modelo de democracia deliberativa privilegiar tal esfera pública de redes de associações de deliberação, contestação e argumentação que entrecruzam e se sobrepõem* (BENHABIB, 2009, p. 119, itálico no original).

De modo similar, Jane Mansbridge (2009) lança as principais bases para pensarmos no sistema deliberativo ampliado. Inicialmente, o objetivo principal da autora é evidenciar a importância das conversações informais para a deliberação. O sistema deliberativo ampliado é composto pela conversação entre representantes formais e informais em fóruns públicos, da

conversação entre ativistas políticos, da conversação cotidiana em espaços privados sobre assuntos públicos e até da conversação nos mídias de massa.

Se esse sistema funciona bem, ele filtra e descarta as piores idéias e adota e aplica os melhores pensamentos sobre os problemas públicos. Os indivíduos começam a entender melhor que necessitam e o que desejam individualmente ou coletivamente. Ele também facilita os cidadãos a mudar a si mesmos e aos outros visando alcançar melhorias para eles e para a sociedade (MANSBRIDGE, 2009, P. 207-208). O sistema deliberativo “reconhece que a deliberação pública não é uma atividade restrita a micro ou macro avenidas, mas algo que se realiza em todos os tipos de instituições, arenas e espaços da vida social” (HENDRIKS, 2006, p. 497, tradução nossa)<sup>22</sup>.

No sistema deliberativo, Mansbridge afirma que tanto as mídias de massas influenciam suas audiências pretendidas quanto são influenciadas por elas. O mesmo se aplica aos movimentos sociais, que não apenas buscam pressionar governos para implementação de leis, mas também para mudar o modo de pensar das pessoas. Logo, o processo deliberativo – a produção de boas decisões, a formação da opinião e a possibilidade de se mudar sua posição, entre outras questões - deve ser pensado como “um processo de interpretação coletiva a longo prazo e não apenas um procedimento de tomada de decisão” (MAIA, 2002, p.61-62).

Habermas (1997) afirma que quanto mais as esferas públicas se desligam de sua presença física “mais clara se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública” (HABERMAS, 1997, p. 93). Essa idéia compõe a comunicação sem sujeito habermasiana, que tem nos meios de comunicação de massa um importante lócus.

Segundo Maia (2002), os meios de comunicação têm papel vital na efetivação da democracia, já que a formação da opinião e da vontade coletivas depende da informação política e do próprio debate ampliado sobre questões de interesse comum. (MAIA, 2002, p. 50). Conforme Wessler (2008), a deliberação pública é pensada como uma competição e uma troca de idéias em um fórum amplo na sociedade. Nas democracias modernas, apenas as mídias de massa podem fornecer esse cenário comunicativo que permita uma deliberação em ampla escala. Logo, a deliberação pública deve ser competitiva para assegurar que os cidadãos tenham a oportunidade de escolher entre as opções alternativas e então exercer seus direitos de liberdade de opinião (WESSLER, 2008, p. 1). Ou ainda, a visibilidade pública é

---

<sup>22</sup> No original: “It recognizes that public deliberation is not an activity restricted to either micro or macro venues, but something that takes place in all sorts of institutions, arenas and spaces in social life”.

fundamental para a esfera de discussão pública, porque ela garante a exposição da discussão aberta a todos os concernidos e torna disponíveis os temas de interesse público que são introduzidos no debate público ou que provocam a criação desses debates públicos (GOMES, 2008).

Avaliando essa forma de deliberação, Fung e Cohen (2004) afirmam que as deliberações na esfera pública tendem a ser totalmente participativas, já que acontecem através de diversas associações secundárias e movimentos sociais abertos. Os ingredientes essenciais são liberdades básicas, uma mídia diversa e independente e associações civis autônomas e vibrantes que ajudam a direcionar o debate público. Além das vantagens de abranger maior participação, essa deliberação seria menos vulnerável à influência de desigualdades sociais e monetárias. Ademais, se a razão pública racionalmente molda a opinião e guia as decisões coletivas, a esfera pública deliberativa aumentaria o autogoverno dos cidadãos.

Por outro lado, afirmam os autores, o maior problema dessa deliberação é a falta de um impacto político definido. Não há ligações claras entre as deliberações na esfera pública informal e as decisões políticas tomadas nos corpos legislativos e nas agências administrativas. Logo, a participação cidadã nessa esfera pública informal pode ter relevância política limitada.

É interessante notar que um fenômeno como o Orçamento Participativo Digital pode se beneficiar de ambas as formulações para a deliberação. Primeiramente, trata-se de um programa participativo criado por uma instituição política formal com objetivos muito semelhantes àqueles dos minipúblicos, como dar maior poder de decisão aos cidadãos e criar maior responsividade e *accountability* do Estado. Apesar de não ser empoderado, o fórum online do OPD se encontra nesse espaço institucionalizado e pode ser usado de várias formas pelo agente estatal, inclusive como forma de ver anseios e necessidades da população ou como uma avaliação do processo participativo.

Por outro lado, esse fórum online não apresenta as mesmas características restritas dos minipúblicos. Tratou-se de um fórum aberto à discussão e que se encontrava no ambiente online. A internet também é parte do lócus da discussão da esfera pública e também complementa o amplo sistema deliberativo. O que está sendo dito em um fórum online (ou diversos acontecimentos publicados originalmente na internet) pode muito bem ser lido por um jornalista, ganhar os *media*, fomentar um debate público e em última instância direcionar a ação do sistema político.

Ao propormos um estudo de deliberação online, as duas formas de deliberação são pertinentes ao estudo. Nos dois casos, há obviamente limitações claras. A falta de empoderamento dificulta a possibilidade do fórum online agir como um minipúblico, já que o impacto político é uma das principais vantagens dessa forma de deliberação. No outro lado, a discussão realizada no fórum pode não ganhar maior visibilidade, tendo assim menor chance de fazer grandes contribuições ao debate público.

Se tomarmos novamente a idéia de um sistema deliberativo, podemos pensar múltiplos tipos, modos e níveis de deliberação estão distribuídos entre as instituições e os sistemas (MANSBRIDGE, 2008; WARREN, 2007). Assim, Warren afirma que as diversas deliberações que acontecem na sociedade e no sistema político podem cumprir suas múltiplas funções de modo complementar, uma vez que há vantagens e desvantagens em cada tipo.

Como nossa análise será composta de mensagens postadas na internet, dificilmente poderemos apreender legitimidade democrática e a geração de melhores cidadãos. Nosso objetivo ao analisar a deliberação é tentar apreendê-la no sentido de busca de melhores resultados políticos, e/ou de um maior entendimento entre os participantes.

Logo, há quatro questões importantes acerca da deliberação, que definimos nesse tópico. Primeiramente, ela deve estar aberta a outras formas de comunicação, que não são necessariamente racionais, como é o caso da barganha, negociação, intenções estratégicas ou até o uso de emoções. Não importa necessariamente as intenções iniciais dos deliberantes, mas o resultado final da deliberação. Em segundo lugar, mesmo ao falarmos da busca de entendimento entre os participantes, não precisamos pensar em consenso. Há opções que demandam menos da deliberação, como a busca do meta-consenso ou simplesmente de se evitar os erros cognitivos. Em terceiro lugar, a deliberação não é um processo isento ou separado da realidade. Há diversos fatores que podem influenciar ou até moldar a deliberação, o que é preciso se levar em conta ao propor um estudo da qualidade deliberativa de uma discussão, como proposto por nossa pesquisa. Esses fatores devem considerar não apenas o desenho da instituição que promove a deliberação, mas também do contexto no qual os indivíduos estão inseridos e o posicionamento ideológico dos participantes. Em último lugar, há diferentes “locais” nos quais a deliberação pode ocorrer. Destacamos que uma linha teórica que defende a deliberação ampliada em toda a sociedade através de uma esfera pública vibrante e, outra linha, que sugere que a deliberação deve ocorrer em arenas restritas, institucionais e sobre regras mais claras e específicas. Tentamos evidenciar que o OPD, por se tratar de um programa participativo na internet, é um caso característico que pode permitir a deliberação de ambas as formas.

No capítulo 2, trataremos especificamente dos fatores que podem influenciar a deliberação no ambiente online, considerando tanto as questões sócio-culturais aqui apresentadas, como aspectos relacionados ao *design* e à estrutura comunicativa das ferramentas digitais que enquadram essa deliberação.

## **CAPÍTULO 2 A INTERNET E AS POSSIBILIDADES DE AVANÇOS DEMOCRÁTICOS**

No capítulo anterior, apresentamos as principais bases teóricas a serem usadas ao longo da análise empírica. Tentamos definir nosso entendimento a respeito de participação política e de deliberação pública. Entretanto ao tentar analisar as manifestações e iniciativas envolvendo tais questões na internet, é preciso reconhecer que há, por sua vez, outras referências nesse campo.

Especialmente ao se tratar da internet, a questão se torna ainda mais complexa. A literatura a respeito de internet e política ganhou grande espaço na Comunicação e na Ciência Política e em poucos anos fez avanços consideráveis (ANTOUN, 2008; EISENBERG, CEPIK, 2001; GOMES, MAIA, 2008; RECUERO, 2009). Passou-se desde uma fase de promessas, possibilidades e potencialidades a uma fase mais ponderada, centrada e baseada em análises empíricas de casos específicos. Entretanto, essa fase inicial nos mostra diversas preocupações teóricas e práticas que precisam ser revistas ao se propor uma análise de questões tão complexas como participação política e deliberação pública.

De tal forma, apresentamos no primeiro tópico um pouco da discussão entre otimistas e pessimistas, destacando tanto as potencialidades positivas da internet quanto as negativas. Ao final, tentamos mostrar nosso próprio caminho numa posição mais ponderada. No segundo tópico, tratamos da questão da participação política, tentando demonstrar como, em nosso estudo, o conceito estará diretamente ligado à questão de governo eletrônico (uma vez que o OPD se refere a uma iniciativa estatal) e de democracia digital – já que o objetivo é verificar fomentos democráticos – valores de participação e deliberação - alcançados com o uso das novas tecnologias de informação e comunicação. Por último, vamos apresentar pesquisas diversas sobre a questão da deliberação online, partindo da idéia de sua importância e realização em comparação à deliberação presencial, e de problemas metodológicos diversos no campo. Finalmente, concluímos apontando a importância dos estudos de deliberação online e apresentamos outros motivos para a escolha do caso em questão.

## 2.1 A INTERNET NÃO É BOA, NÃO É MÁ E NEM É NEUTRA

*A internet não faz nada, sem que se faça algo com ela.*  
Salter Lee

Nesta seção, faremos um rápido apanhado de diferentes linhas de pesquisa a respeito de internet e democracia. Com o surgimento da internet, e, em especial, a *world wide web* (www)<sup>23</sup>, diversos teóricos otimistas a consideraram como a solução para diversos problemas da democracia, que, segundo muitos, se encontrava numa crise. Primeiramente, é preciso cuidado ao se falar de uma crise de democracia. Como aponta Gomes (2005b, 2007), nunca tivemos tantos países no mundo que adotam o regime democrático; as teorias sobre democracia avançaram em décadas o que foi preciso séculos no passado; e a idéia de democracia nunca esteve em tão alta conta. A “crise”, segundo o autor, está nas práticas, nas instituições e nos valores da política contemporânea, que se afastam da democracia ideal (*Idem*, 2005b, p. 58).

Entre os fatores que são apontados como determinantes dessa crise temos: apatia dos eleitores; cinismo e desconfiança em relação às ações dos agentes políticos; ausência de empoderamento do cidadão na decisão política; informação política distorcida ou, mesmo, a falta de informação política relevante; desconexão entre sociedade política e esfera civil; levando esta a não acreditar que aquela poderá ajudá-la, e ausência de mecanismos institucionais adequados para permitir essa aproximação entre o campo político formal e a esfera civil (DAVIS, 2005; GOMES, 2005b; MARQUES, 2007).

Diante de tantos déficits da democracia almejavável, a internet se apresentou - ao menos na visão de diversos pesquisadores - como a solução para a crise em questão. Esses primeiros estudos, geralmente realizados na década de 90 e no início dos anos 2000, apresentavam inumeráveis vantagens, possibilidades e potencialidades da internet. Tamanhos seriam esses potenciais que nos limitaremos a retratar os principais defendidos por essa literatura<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> A *World Wide Web* (que significa "rede de alcance mundial", em inglês; também conhecida como Web e WWW) é um sistema de documentos em hipermídia que são interligados e executados na Internet. Os documentos podem estar na forma de vídeos, sons, hipertextos e figuras. Para visualizar a informação, pode-se usar um programa de computador chamado navegador para descarregar informações (chamadas "documentos" ou "páginas") de servidores web (ou "sítios") e mostrá-los na tela do usuário. O usuário pode então seguir as hiperligações na página para outros documentos ou mesmo enviar informações de volta para o servidor para interagir com ele. O ato de seguir hiperligações (*hyperlinks*) é comumente chamado de "navegar" ou "surfear" na Web.

<http://www.dicionarioinformal.com.br/buscar.php?palavra=www>. Acesso em: 15 set. de 2009.

<sup>24</sup> Ressaltamos que alguns dos autores apresentados não necessariamente apresentam esse prognóstico otimista da Internet, mas fazem um resumo desses discursos de forma semelhante à que nos propomos. O mesmo vale para o restante do capítulo a respeito de governo eletrônico e democracia digital. No geral, podemos avaliar que

Posteriormente, explicitaremos a visão contraposta, mostrando alguns dos principais argumentos contrários à internet enquanto instrumento adequado para lidar com o aperfeiçoamento das práticas democráticas.

Apresentando as formulações em perspectiva, os teóricos otimistas afirmavam que a internet oferecia acesso universal, o que poderia redefinir a cidadania. Seria o primeiro meio mundial no qual as pessoas poderiam se comunicar direta e rapidamente, podendo formar comunidades políticas diversas, independentes da nação (BUCHSTEIN, 1997).

Além disso, a internet permitiria que seu usuário não apenas acessasse uma imensa rede de informações, mas que também contribuísse de maneira mais simples e fácil para essa rede. O acesso universal, por sua vez, se refletiria em acesso igualitário às informações relevantes e, conseqüentemente, em fortalecer a educação cívica (BARBER, 1984)<sup>25</sup>.

De tal maneira, a internet poderia pluralizar o pólo de transmissão da informação. Agora, não apenas as mídias de massa controlariam a informação. Assim, agentes políticos e cidadãos poderiam interagir diretamente, não mais necessitando da intermediação e da filtragem da mídia de massa (GOMES, 2005b, p. 65-66; GOMES, 2007), grupos de pressão ou, mesmo, os partidos políticos (KAKABADSE *et al*, 2003). Tendo a vantagem de ser uma comunicação mais fácil e barata em relação às mídias antigas (BUCHSTEIN, 1997).

Como visto no capítulo anterior, autores participacionistas defendem que a apatia política não está necessariamente ligada à falta de interesse político, mas, sim, à falta de oportunidades efetivas de participação. A internet se apresentava para diversos autores participacionistas como uma solução para tal questão.

Barber (1984) afirma que, para alcançarmos o que ele denomina de democracia forte, as tecnologias de comunicação terão um papel vital. Primeiramente, elas oferecem uma possível solução para os dilemas de escala. Elas poderiam unir indivíduos e instituições em redes que poderão fazer uma discussão participativa real, possibilitando debates através de longas distâncias. Ou, ainda, elas teriam grande valor em registrar as atitudes políticas e inclinações do público; ou seja, prometeriam novas formas de criar consenso e fomentar a cidadania. As novas tecnologias facilitariam novas formas de votação e participação direta, o que permitiria votações mais freqüentes e em maior número de questões (KAKABADSE *et*

---

é muito comum apresentar as visões positiva e negativa a respeito do uso da internet antes de se apresentar sua própria posição.

<sup>25</sup> Em *Strong Democracy*, Barber não fala exatamente de internet, mas de tecnologias de comunicação presentes na década de 80, em especial a TV. Todavia, as características das tecnologias apontadas pelo autor como benéficas são similares ou até idênticas àquelas apresentadas pela literatura otimista da Internet. De tal modo, usaremos suas perspectivas sobre tais tecnologias acreditando se tratem de perspectivas e críticas semelhantes àquelas realizadas à internet.

al, 2003). Segundo Gomes (2007), autores que defendem a participação política na internet acreditam que a esfera civil pode ter mais influência no sistema político, na produção da decisão política e administrativa, o que poderia, no limite, gerar alguma forma de autogoverno civil ou, ainda, a democracia digital direta.

Finalmente, a internet teria enorme potencial para facilitar as discussões entre cidadãos e governantes. A discussão não seria determinada no tempo, poderia ser multi-dirigida, não havendo a necessidade de parceiros fixos ou autorizados (MAIA, 2008). O anonimato possibilitado pela internet poderia diminuir as diferenças sócio-econômicas dos participantes da discussão e contribuir para uma condição mais paritária de participação no debate. Uma vez que as redes permitem às pessoas conversar entre si e ouvir vários pontos de vista, elas poderiam ser usadas para expressão política, deliberação e até tomada de decisões (DAVIS, 2005).

Em resumo, a internet poderia modificar, de maneira estrutural, a relação entre esfera civil, esfera política e os meios de comunicação de massa. Tal modificação pode significar grandes avanços democráticos, especialmente nas deficiências das democracias representativas contemporâneas. Contudo, assim como há integrados, também existem apocalípticos em relação à internet, fazendo alusão à clássica contraposição compreendida por Umberto Eco (2006). Apresentaremos os principais argumentos abaixo.

Buchstein (1997), ao fazer sua própria análise comparativa entre otimistas e pessimistas, estuda os pontos principais usados pelos críticos. Primeiramente, ao contrário do argumento de que possibilita acesso universal, a internet tenderia a estratificar os cidadãos. A distribuição desigual de perícias e recursos financeiros poderia amplificar as desigualdades sócio-econômicas, uma vez que são as elites que possuem maior acesso à internet e as perícias adequadas para utilizá-la com relevância política (BARNET, 1997; JENSEN, VENKATESH, 2007; POLAT, 2005; WILHELM, 2000, 2002).

Além disso, se o voto pela internet é mais conveniente, ele afasta a política da habitação pública, ou ainda, dos locais de votação. Uma das grandes vantagens das votações presenciais seria a força simbólica do encontro entre cidadãos, que buscam realizar seus direitos. A internet iria provavelmente encorajar julgamentos privados em questões públicas e, então, erodir a cidadania orientada para o público (BUCHSTEIN, 1997). Teríamos uma democracia de referendo. Ela seria direta ao dispensar intermediários, mas também perderia

nas interações. “É, por assim dizer, uma democracia direta de indivíduos isolados e distintos – não de participantes que interagem” (SARTORI, 1994, p. 157)<sup>26</sup>.

Barber (1984) afirma que o uso das novas tecnologias sacrificaria a intimidade, diminuiria o senso de confrontação face a face e aumentaria o perigo de manipulação pela elite. Apesar de ser favorável ao seu uso, ele se mostra totalmente contrário ao voto em casa, pois ele significaria um voto privado, que o eleitor escolheria sem pensar nos colegas cidadãos.

Outros dois pontos muito apresentados por essa literatura são as questões da fragmentação da esfera pública e do excesso de informação política. No primeiro quesito, ao invés de fomentar as discussões e a esfera pública, a internet tenderia a fragmentá-la. Os indivíduos podem decidir se juntar a pessoas de pensamento similar (*like-minded*) e evitar assim as posições contrárias às suas. Os debates online, nessa perspectiva, seriam geralmente polarizados por posições extremas e acabariam se tornando trocas de insultos (*flames*). O anonimato, por sua vez, tenderia a diminuir a responsabilidade e ações de consequência moral (BUCHSTEIN, 1997; DAVIS, 2005; DIMAGGIO *et al*, 2001; JAEGER, 2006; POLAT, 2005; WILHELM, 2000).

Finalmente, ainda na linha pessimista, há diversos estudos que evidenciam que a internet não se mostrou como a solução para o problema da participação política. O sistema político tende a resistir às mudanças estruturais propostas pela internet (BENTIVEGNA, 2006; GOMES, 2005b). O espantoso crescimento do número de pessoas conectadas não se traduziu em um significativo aumento da participação política (KOMITO, 2005). Estudos diversos (MARQUES, 2007; MARQUES, MIOLA, 2007; SILVA, 2009) evidenciam que os sites de parlamentares e de vários órgãos do sistema político brasileiro estão mais relacionados à publicidade, à informação e à auto promoção dos congressistas que à oferta de chances reais de participação e deliberação politicamente efetivas na internet.

Gomes (2005b) faz uma crítica enfática aos poucos mecanismos de participação oferecidos, afirmando que se trata, na maioria, de plebiscitos de opções restritas já pré-estabelecidas pelo campo político, que produzem resultados que não obrigam ou comprometem a classe política (*Ibidem*, p. 60). Marques, por outro lado, nos lembra que a comodidade da participação política defendida pelos otimistas tem um segundo viés. O custo da participação política é repassado ao sistema político formal, que precisa criar as ferramentas online, gerenciá-las e incentivar o público a usá-las, o que pode ser um dos

---

<sup>26</sup> Sartori, no trecho, não faz referência à internet, mas a teledemocracia, o que para nossos fins pode ser tomado como idêntico.

fatores que explicam a resistência das instituições em adotar tais recursos digitais (MARQUES, 2007, p. 163).

Se não bastassem todos esses empecilhos, ainda é preciso motivação por parte dos usuários. A possibilidade dos cidadãos se tornarem mais informados e participarem mais ativamente das decisões políticas não está apenas condicionada às oportunidades de participação política, mas, também, a uma cultura política e cívica. Deve haver um estímulo à esfera civil para que os novos recursos sejam utilizados (BENTIVEGNA, 2006; GOMES, 2005b; MAIA, 2002, 2008; MARQUES, 2008).

\* \* \*

Superado esse momento de euforia e ceticismo, os estudos da internet parecem caminhar por uma linha mais ponderada. Não podemos chamá-la de neutra, pois isso seria ignorar a importância do meio para seus usos, seria desconhecer os avanços democráticos que podem ser conquistados por determinadas utilizações; usos que não seriam possíveis sem a ferramenta da internet. De tal maneira, agora apresentamos brevemente a posição ponderada.

Lee Salter (2004) afirma que é vital diferenciarmos as estruturas das tecnologias das formas pelas quais elas são usadas, influenciadas e desenvolvidas. Apesar de ter várias propriedades estruturais, não é suficiente dizer que a internet é algo único e definido. Logo, ela não é estática e nem são seus efeitos. Então uma análise do processo de desenvolvimento técnico, ausente em vários estudos empíricos e normativos, nos permite fazer tais questões e dissertar acerca de seus efeitos na democracia.

Perguntar quais são os efeitos da internet expõe uma falha em identificar a dinâmica do desenvolvimento a priori e contínuo da tecnologia (*Ibidem*). Ou, como afirma Gomes (2005a), os recursos tecnológicos não podem realizar ou frustrar promessas de efeitos sociais. Eles são instrumentos à disposição de agentes sociais.

O conceito de formas de uso está ligado à idéia de que tecnologias são desenvolvidas com um uso particular em mente. O uso corresponde a uma necessidade – formulada por interesses particulares - que a tecnologia ajuda a cumprir (SALTER, 2004); ou seja, não há como pensarmos na tecnologia de maneira neutra.

Em outras palavras, termos em mente o processo de desenvolvimento da tecnologia e qual era seu objetivo inicial são aspectos vitais para uma efetiva análise dos usos finais. Salter (2004), entretanto, nos fala sobre a possibilidade dos usos finais diferirem daqueles iniciais

pensados pela tecnologia. O *Twitter*<sup>27</sup>, por exemplo, foi pensado para ser um tipo de *micro-blogging*, nos quais as pessoas pudessem falar de casualidades de sua vida. Há, entretanto, vários casos da ferramenta estar sendo usada com fins comerciais ou mesmo, em eleições políticas, como foi o caso de Barack Obama (GOMES *et al*, 2009).

Logo, uma premissa adequada ao analisar uma ferramenta é: como, por quê e para que fins ela está sendo utilizada, uma vez que é um meio. Pouca validade tem, por exemplo, investigar o site de uma prefeitura buscando ferramentas participativas e deliberativas, se o gabinete que a concebeu tem uma linha claramente liberal, que irá valorizar *accountability* e transparência, por exemplo. Todo projeto de democracia digital ou governo eletrônico é diretamente afetado pelo campo político por trás de seu desenvolvimento (GOMES, 2005b, 2007; MARQUES, 2006, 2008; MARQUES, MIOLA, 2007; SALTER, 2004).

Assim, é preciso avaliar os efeitos dos diversos usos sobre a tecnologia. Se não usada, a internet não faz nada por si. Se a internet funcionará como um fórum deliberativo, como desejamos verificar, isso dependerá essencialmente de dois fatores. Primeiramente, se a estrutura da ferramenta era adequada e permitia essa forma de discussão política, que está diretamente relacionada ao governo que a criou e seus objetivos com tal instrumento. Em segundo lugar, é vital estudar a maneira como as pessoas se apropriaram dessa ferramenta. Os usuários podem ter optado por seguir uma linha mais próxima ao objetivo da ferramenta ou, mesmo, podem tê-la utilizado de maneira original e bem diferente do esperado.

Finalmente, ao conceito de formas de uso de Salter (2004), podemos acrescentar a idéia de “ator participante”, já comum no campo da comunicação. Martín-Barbero e Rey (2001) reconheceram que a significação social das mídias está mudando. A idéia de que as mídias fundamentalmente “representam” o social cedeu diante de sua ascensão como atores sociais, diante de sua legitimidade como sujeitos que intervêm ativamente na realidade (FORTUNA *et al*, 2009). Como afirmado por Miguel, “a mídia é um ator social engajado, rompendo com o discurso dominante de ‘neutralidade’” (MIGUEL, 2004, p. 11). Como exemplificado por Miguel, ela edita e enquadra (*frames*) os conteúdos, tendo assim importância para a compreensão final dos espectadores. Maia, por exemplo, aponta as diversas regras que regem o campo jornalístico, que buscam – entre outros objetivos – “impedir que os atores políticos e sociais meramente *utilizem* os meios de comunicação” (MAIA, 2002, p.07-8).

---

<sup>27</sup> No Twitter, as pessoas só podem escrever até 140 caracteres por mensagem. Essas mensagens são enviadas a todas as pessoas que estão seguindo seu perfil. Logo, os usuários podem receber *micro-blogs* de várias pessoas ao mesmo tempo. [www.twitter.com](http://www.twitter.com).

A internet, como um tipo de mídia, claramente não é fim. Ela não define o que acontece ou o que deixa de ocorrer por si. Por outro lado, como enfatizamos, há diversas possibilidades que existem única e exclusivamente pela presença da ferramenta. O portal “Transparência Brasil”<sup>28</sup> é um bom exemplo disso. A falta da internet não impediria a uma Ong ou a grupo da sociedade civil de tentar catalogar e divulgar os acertos de conta do poder público; entretanto o custo disso, em qualquer outra mídia, seria enorme e o alcance, provavelmente, reduzido. O cidadão interessado seria obrigado a procurar entre dúzias e dúzias de materiais para achar o que lhe fosse relevante, trabalho que tende a ser reduzido a minutos no computador. Em alguma medida, tal projeto só se tornou viável pela “participação” do “ator” internet.

Em outras palavras, apesar de ser ferramenta, instrumento a serviço dos usuários, a internet – assim como outras tecnologias de comunicação – também precisa ser considerada nas análises do meio, especialmente pelas novas possibilidades que ela acarreta. Mesmo que não possamos afirmar que as novas mídias suprem as diversas deficiências democráticas, não há como negar que elas potencializam ou, no mínimo, facilitam as ações da esfera civil para diversas atividades importantes para as democracias modernas, como exercer pressões sobre o sistema político, coordenar ações entre movimentos sociais, realizar mobilizações (presenciais ou mesmo online), trocar material político relevante, criar bancos de dados (MAIA, 2007).

Em última instância, não é possível negar que há um gigantesco aumento nas possibilidades de interações com outros indivíduos, que não precisam estar mais limitadas geográfica e temporalmente, o que tem grande potencial para as discussões políticas e deliberações informais (PAPACHARISSI, 2002; MARQUES, 2007), elementos valorizados nas teorias democráticas mais recentes.

Finalmente, outro motivo deveras instigante para se considerar na análise da internet está na maneira como seus aspectos tecnológicos formatam as discussões que acontecem em seu interior. Diversos autores da comunicação fizeram debate similar com os meios de comunicação de massa. Apesar de não terem tratado das novas tecnologias, algumas idéias parecem ser plausíveis e interessantes para a análise. Assim, se as teorias de Aumont (1993) sobre as imposições que os dispositivos fazem sobre o receptor parecem pouco aplicáveis, por outro lado, a discussão de Mouillaud e Charaudeau sobre o sentido e a forma parecem extremamente razoáveis.

---

<sup>28</sup> <http://www.transparencia.org.br/index.html>. Acesso em: 15 jul. 2009.

Segundo, Mouillaud (2002), os dispositivos são os lugares materiais ou imateriais em que se inscrevem os textos. Eles têm uma forma que é sua especificidade, um modo de estruturação do tempo e do espaço. O dispositivo não é um suporte, mas uma matriz que impõe suas formas ao texto. Ele existe antes do texto, precede-o, comanda sua duração e extensão, ele prepara o sentido. De maneira similar, Charaudeau acredita que o dispositivo é a condição que requer que o ato de comunicação se construa de maneira específica, segundo o material em que se desenvolve. Ou, em outras palavras:

Todo dispositivo formata a mensagem e, com isso, contribui para lhe conferir um sentido. Seria uma atitude ingênua pensar que o conteúdo se constrói independentemente da forma, que a mensagem é o que é independentemente do que lhe serve de suporte (Charaudeau, 2006, p. 105).

Logo, assim como uma notícia não tende a ter o mesmo formato e conteúdo no jornal impresso e na internet, uma discussão online não é igual a uma discussão face a face. A internet apresenta facilidades e constrangimentos a uma deliberação em seu interior, assim como acontece com a participação política, como descrevemos no início do capítulo. Logo, a internet - seja como “participante”, seja moldando o conteúdo e o sentido - precisa ser considerada numa análise ponderada.

Tendo em vista semelhante pensamento, torna-se mais fácil entender por que diferentes estudos de participação e deliberação online geram diferentes resultados. Nosso objetivo, dessa forma, não é dizer quão deliberativa ou participativa é a internet, mas realizar um estudo de caso e explorar as características das ferramentas e do desenho institucional do Orçamento Participativo Digital que podem ter contribuído ou não para a forma como os cidadãos participaram e deliberaram no site do OPD.

Entretanto, mesmo tendo definido a perspectiva que vamos adotar ao estudar um caso na internet, ainda há diferentes linhas de estudo, que apontam para inúmeros caminhos. É preciso refinar um pouco mais e esclarecer exatamente em que medida desejamos estudar o OPD e como podemos contribuir para o campo de conhecimento.

## 2.2 GOVERNO ELETRÔNICO X DEMOCRACIA DIGITAL: ONDE SE ENCAIXA A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA?

### 2.2.1 Governo eletrônico x Democracia Digital

Como evidenciamos na seção anterior, diferentes usos da internet terão conseqüências distintas. A flexibilidade de usos da internet é imensa. Torna-se possível analisá-la por diferentes lupas, o que certamente pode nos levar a procurar e achar elementos diversos e talvez até antagônicos entre si.

Andrew Chadwick (2006), em seu livro “Internet Politics”, nos mostra as inúmeras possibilidades de estudos no campo de internet, política e democracia. O autor evidencia as várias aproximações dos teóricos, como, por exemplo: Democracia Digital, Governo eletrônico, Mobilização Online e Campanha online. Cada campo parte de diferentes pressupostos, mobilizando toda uma literatura específica.

Como nosso objetivo é estudar o Orçamento Participativo Digital, devemos enquadrá-lo nos campos que mais facilitarão nossa compreensão do fenômeno. A aproximação mais lógica é, certamente, com o conceito de Democracia Digital. Desejamos estudar a participação e a deliberação nesse caso específico. Almejamos, ainda, tentar evidenciar alguns dos possíveis ganhos democráticos advindos desse programa. Dessa maneira, focar nas literaturas de participação política na internet e, especificamente, na de deliberação online parece-nos a escolha mais óbvia.

Todavia, assim como ressaltamos na seção anterior, o desenvolvimento e o objetivo inicial das ferramentas digitais são importantes para entendermos seus usos. O OPD é um programa criado pela Prefeitura de Belo Horizonte, buscando – ao menos segundo o discurso oficial – 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 idéia de Governo Eletrônico também tende a enriquecer a discussão. Como veremos adiante, a aproximação entre os dois conceitos já foi empreendida (CHADWICK, 2003).

Geralmente, nos conceitos mais rasos de governo eletrônico, as novas tecnologias de informação e comunicação são aplicadas às funções de governo, que podem visar diferentes setores do governo, o cidadão ou o mercado. Elas têm o potencial de reduzir custos, desenvolvimento econômico, evitar a redundância, maior transparência e *accountability* e melhorar serviços para os cidadãos, como melhores condições de acesso à informação e a serviços governamentais, ampliando a qualidade desses serviços e garantindo maiores

oportunidades de participação social no processo democrático (FREY, REZENDE, 2005; JARDIM, 2005; JAEGER, 2006; RUDIEGUER, 2002).

Essa linha de estudos tende a enfatizar a questão informacional ou “clientelista”, ou, ainda, uma relação de cima para baixo (*top-down*), ou vertical entre representantes e representados (CHADWICK, 2003; DAHLGREN, 2005; GOMES, 2005a). Nesse segmento, o bom governo eletrônico seria caracterizado essencialmente por reduzir custos estatais, por um lado, e por fornecer melhores serviços ao cidadão pelo outro. O cidadão é um cliente ao qual o governo deve fornecer serviços. O uso das novas tecnologias seria uma forma de maximizar essa entrega de serviços, que poderá ser feita de maneira mais rápida e eficiente (GOMES, 2005a; FREY, REZENDE, 2005; JARDIM, 2004), além de poder reduzir custos, levar a um desenvolvimento econômico, evitar redundância (diferentes organismos com a mesma função) dentro do governo, entre outros atrativos administrativos (JAEGER, 2006; SEIFERT, CHUNG, 2009). Então, a excelência é essencialmente caracterizada por transparência, *accountability* e ganhos para cidadãos e para o próprio processo administrativo do governo.

Todavia o melhor provimento de serviços públicos aos cidadãos não implica necessariamente mudanças estruturais do Estado. Tais mudanças consistem para Frey (2000), numa “governança social negociada”, baseada na criação de canais de participação popular e parcerias entre público e privado; “a ênfase está no aumento de poder social, ou seja, a inclusão e o fortalecimento dos não-poderosos nos processos de tomada de decisão política, enquanto que a eficiência administrativa é considerada um objetivo subordinado” (FREY, 2000, p. 35).

Para Frey, as TICs acabam sendo “catalisadoras” do processo, pois oferecem ferramentas que permitem a criação de novos modelos de redes sociais e políticas e permitem novas formas de participação democrática. A internet privilegia modos de relacionamentos transversais e estruturas mais fluidas, semelhantes às estruturas de rede que caracterizam os processos sociais e políticos das sociedades modernas (*Ibidem*, p. 37).

Musso *et al* (2000) buscam refinar o conceito de governança eletrônica, ao diferenciarem duas formas de governança urbana. A (1) empreendedora, que tem o papel de entrega (*delivery*) de serviços e a (2) cívica ou participativa, que tem uma função democrática. Eles afirmam que cada uma dessas reformas tende a considerar dois pontos diferentes. A empreendedora funciona basicamente como descrevemos acima, geralmente usando técnicas de empresas e dos negócios (*business*). A reforma participativa inclui reformas pluralistas,

facilitando a formação de grupos de interesses, visando melhorar o acesso de cidadãos às tomadas de decisão. Ou, como definido por Rudieguer:

Apontamos para a possibilidade do governo eletrônico ter um componente importante de democratização do poder público e potencialização de cidadãos, ou melhor, de atores cidadãos, constituídos da sociedade civil, através da possibilidade de agregação de preferências coletivas, mediadas pelos mecanismos de TIC. Ou seja, tratar-se-ia de estender o acesso ao governo, de forma universalizada, para além dos serviços comuns, alcançando uma outra esfera qualitativa em termos de interação republicana, onde houvesse uma efetiva capacidade de accountability e interlocução entre decisores e cidadãos (RUDIEGUER, 2002, p. 3).

Essa segunda linha tende a fixar-se na participação social no processo democrático, valorizando a intervenção direta da vontade civil no interior das instâncias decisórias do Estado (GOMES, 2005a<sup>29</sup>; JARDIM, 2004). Esse modelo - considerado “forte”, “deliberativo”, “transformador” ou, mesmo, “radical” (CHADWICK, 2003; FREY, 2000; GOMES, 2007) - implica mudanças profundas na própria forma de administração, que passará a ser permeada por informações fornecidas pela população, criando, assim, uma interatividade “mais complexa, horizontal e multidirecional” (CHADWICK, 2003).

Chadwick (*Ibidem*), apresentando uma visão mais deliberativa, discorda de Rudieguer (2000). A Democracia Digital consultiva utiliza uma comunicação vertical do estado para os cidadãos, enquanto o tipo deliberativo propõe uma interação mais complexa, horizontal e até multidirecionada. Ao alinharmos Democracia Digital com Governo Eletrônico, os clientes não têm apenas maiores escolhas, mas passam a ter um papel no desenho (*design*) e na entrega dos serviços públicos. As novas tecnologias permitem integrar diretamente a opinião do usuário num genuíno novo desenvolvimento (*Ibidem*, p. 452).

O autor afirma que as normas e práticas de Democracia Digital, Governo Eletrônico convergem em quatro áreas: as consultas online que integram grupos da sociedade civil com burocracias e parlamentares; a democratização interna do próprio setor público; o envolvimento dos usuários no desenho, a entrega de serviços públicos, e a difusão de colaboração aberta entre organizações públicas (*Ibidem*, p. 453).

Então, em resumo, o governo eletrônico – ao aproximar cidadãos e atores políticos formais através das novas tecnologias de comunicação e informação – pode colaborar para a idéia de democracia digital. Mas exatamente o que significa o termo “Democracia Digital”? Como Grönlund (2003) evidencia, o termo é geralmente usado de maneira vaga e significa aplicar as novas tecnologias para aumentar a participação pública em processos democráticos (GRÖNLUND, 2003, SCHLOSBERG, DRYZEK, 2002), alargando a efetividade e a

---

<sup>29</sup> Gomes (2005a) não trata exatamente do governo eletrônico ou da governança eletrônica, mas de problemas existentes no verbete “Democracia Digital”. Ao longo do texto, apenas tomamos algumas referências a ações governamentais no ambiente online e a características da internet destacadas por Gomes para auxiliar nossa argumentação. Para uma discussão mais profunda a respeito de Democracia Digital, ver também Gomes (2007).

eficiência da democracia (MAHRER, KRIMMER, 2005). Em visões mais extremas, a Democracia Digital pode chegar ao ponto de abandonar o sistema representativo em favor de um engajamento mais direto dos cidadãos (*Ibidem*).

Ou ainda, Democracia Digital refere-se 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. Essa é uma participação ativa no processo democrático, indo além da simples busca por informação em questões políticas (THOMAS, STREIB, 2005, p. 261).

Nosso trabalho vai tratar da participação política online, da forma pela qual ela se dá e dos fatores que a influenciaram, o que obviamente mostra como acreditamos que este valor é vital para a saúde da democracia. Todavia, é preciso entender que a democracia não se restringe à participação política, que ela é apenas um dos vários valores que contribuem para sua vitalidade. Como discute Wilson Gomes (2007), 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.

Pelo contrário, sabemos que há diferentes linhas teóricas a respeito da democracia ou, ainda, diferentes modelos de democracia, que, por sua vez, enfatizam diferentes valores. Um democrata liberal, por exemplo, irá valorizar a proteção dos direitos, a liberdade e autonomia dos cidadãos. Um democrata deliberacionista não irá se satisfazer com maiores chances de participação por parte dos cidadãos, mas desejará ambientes adequados para uma discussão política de qualidade, que possa levar a uma deliberação pública entre seus participantes. Como explica Gomes (2007), não se trata de um liberal não achar a participação importante ou um participacionista acreditar que a proteção dos direitos não tenha valor, mas apenas o fato de diferentes linhas enfatizarem valores diversos. Todos, em maior ou menor medida, são caros à democracia, mas cada modelo ou linha de pesquisa acaba dando prioridade ao valor que considera mais fundamental.

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.

Em nosso trabalho, vamos estudar um caso específico, o Orçamento Participativo Digital, e tentar apreender como esses potenciais democráticos se mostraram na prática,

através da análise de participação e deliberação no programa online. Uma vez que o processo foi instaurado pela PBH, o conceito de governo eletrônico também nos será útil.

Além de Chadwick (2003), há diversos teóricos que abordam a diferenciação entre o conceito de democracia digital e governo eletrônico. Os autores afirmam tratar-se de conceitos distintos. Nem sempre o governo eletrônico promove valores democráticos. Algumas pesquisas demonstram 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 às de prover informações e serviços aos cidadãos (MAHRER, KRIMMER, 2005; NETCHAEVA, 2002; THOMAS, STREIB, 2005).

Mahrer e Krimmer (2005) fizeram uma série de entrevistas com políticos Austríacos sobre a implementação de projetos de governo eletrônico e de democracia digital. As entrevistas evidenciaram que os representantes políticos não endossavam a idéia de maior participação política e poder de decisão aos cidadãos seja pelo fato de os governantes estarem mais qualificados para tomarem tais decisões, seja por outros fatores que poderiam atrapalhar a participação, como a exclusão social e as barreiras digitais. Ou seja, evidenciam que os atores políticos vêm com receio as idéias de participação direta, sentindo-se ameaçados por essa “partilha do poder”.

Por outro lado, algumas pesquisas corroboram a tese de que os cidadãos não desejam participar. Os indivíduos buscam os serviços de governo eletrônico para renovar uma carteira de motorista, pagar taxas do Estado (NETCHAEVA, 2002). Os acessos a páginas de governo buscando funções relacionadas à democracia digital seriam menos de um quarto do total. Os dois principais pontos estariam relacionados a conseguir informação governamental e ao comércio eletrônico (THOMAS, STREIB, 2005). As pessoas que buscam tomar parte em discussões online seriam apenas em torno de 10% do total representativo, mostrando que os sites governamentais são mais usados para interações de consumo que participativas (JENSEN, VENKATESH, 2007).

Primeiramente, entendemos que pode haver diversos ganhos democráticos da maior provisão de informações e serviços aos cidadãos. As informações, de maneira mais direta, são vitais para uma participação política consciente e de qualidade, especialmente se pensarmos numa participação deliberativa. As informações também são importantes para outros valores essenciais da democracia, a citar transparência e *accountability* do governo. Agora, mesmo a provisão de serviços tem o seu valor. Tal realização no ambiente online tende a reduzir as margens para corrupção e para sobreposição de posições no governo; ou seja, o uso das novas mídias tende a tornar o governo mais eficiente, o que pode se reverter em mais verbas para

outros gastos mais interessantes às necessidades dos cidadãos. Além disso, o ganho do tempo na provisão de serviços online poderia, em última instância, se converter em mais tempo para a participação política em outros casos.

Finalmente, há um problema metodológico nos estudos que concluem que os cidadãos não buscam participar ou discutir em sites governamentais. Tais pesquisas parecem ignorar a oferta e a efetividade de tais ferramentas. Se diversas outras pesquisas apontam para ausência ou mínima presença de tais ferramentas, que geralmente têm pouco impacto no sistema político, parece óbvio os cidadãos não procurarem primariamente por tais opções. Diversos outros fatores poderiam ser acrescentados, como a falta de publicidade de tais ferramentas, a facilidade ou não de encontrá-las e utilizá-las. Obviamente, apenas pesquisas empíricas com os usuários podem comprovar ou não essa hipótese.

Como discutido na seção anterior, a forma como as ferramentas digitais são projetadas tem influência direta em seu sucesso ou fracasso. Ou, como afirmam Jensen e Venkatesh (2007), se os websites não são construídos de uma maneira a convidar a participação em primeiro lugar, nenhum nível de preferência pessoal poderá compensar a ausência de participação dos cidadãos.

A política, nesse caso, se confunde com o *design* (GRÖNLUND, 2003). Uma real influência sobre o *design* da ferramenta estará diretamente relacionada a influenciar a política. Os sistemas das novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs) são moldados por decisões políticas, mas, também, por seus processos de desenvolvimento e implementação, que podem ser influenciados pelo contato com os usuários e pelo conhecimento profissional dos técnicos responsáveis. Ou, como afirmou Salter (2004), o objetivo inicial e o desenvolvimento da tecnologia têm impactos diretos em seus usos.

A pesquisa de Grönlund (2003) mostrou que diferentes aplicações municipais da internet na Suécia, devido aos seus diferentes *designs* e contextos, acabaram tendo resultados opostos entre si, podendo valorizar o poder da esfera política sobre o administrativo; podendo, em sentido oposto, fazer a classe política se adaptar às exigências trazidas pela digitalização do governo; ou, ainda, dando maior empoderamento aos cidadãos em decisões políticas.

Nesse sentido, Marques (2008) afirma que as ferramentas de participação oferecidas por sites estatais só serão úteis se os cidadãos se sentirem estimulados a atuar, ou ainda, se houver uma motivação para o cidadão participar. Tais ferramentas somente serão levadas a sério se a esfera civil perceber suas ações como influentes e efetivamente consideradas pelo sistema político. Isso demanda mais que ferramentas e um *design* adequado, mas vontade por parte dos agentes do estado, que devem apontar para uma reorganização no relacionamento

entre representantes e esfera civil (MARQUES, 2008, 247-248). Ou seja, é preciso uma dupla disposição: primeiramente do agente político em oferecer a ferramenta e efetivamente implementá-la e, depois, dos cidadãos de utilizarem essa ferramenta.

É preciso levar em conta o custo da participação política também no ambiente online. Um fórum que necessite de cadastramento e identificação ou que precise de um registro que só pode ser feito por e-mail é um empecilho à participação. Se o fórum do exemplo em questão é difícil de ser localizado no site, novamente há uma chance menor das pessoas participarem, o mesmo valendo para o caso do agente político não dar à devida publicidade a esta ferramenta<sup>30</sup>.

Todavia, realmente é algo preocupante que a grande maioria dos estudos aponte para o fato de que os sites de governos estão sendo construídos sem considerar alguns valores democráticos importantes, como a participação política ou uma maior aproximação entre cidadãos e governantes (FERBER, FOLTZ E PUGLIESE, 2008; JAEGUER, 2006; JENSEN, VENKATESH, 2007; MARQUES, MIOLA, 2007).

Diante dessa realidade, parece-nos mais pertinente estudar o Orçamento Participativo Digital, em que a decisão política ficou nas mãos dos cidadãos, como veremos em maiores detalhes na última seção desse capítulo e no capítulo três .

### **2.2.2 A Participação Política na internet**

Os estudos sobre participação política na internet parecem indicar resultados similares. Além de todos os possíveis aspectos negativos já citados, uma grande parcela dos estudiosos vê com ceticismo a possibilidade do uso da internet fomentar uma maior participação política dos cidadãos.

Assim, são ressaltadas as possibilidades de reforço e normalização. Na primeira, a internet não altera de maneira significativa o sistema político, mas apenas reforça valores políticos já existentes. Assim, nesse hipótese, somente as pessoas que já têm interesse político ou que já são engajadas politicamente usam a internet com fins políticos, especialmente para tentar participar no meio político. Segundo os autores, as “vantagens” da internet, como o fácil acesso às informações e as novas possibilidades interativas, não levariam a uma maior

---

<sup>30</sup> Marques (2008) faz uma exaustiva análise dos sites da Presidência e da Câmara dos Deputados, analisando os diferentes empecilhos e incentivos para a participação política e apresentando diversos critérios a serem considerados nesse tipo de prática.

participação política offline (BIMBER, 2001; DAVIS, 1999). A pesquisa de Pipa Norris (1999) alcançou resultados similares, que mostram que a internet é usada para fins políticos essencialmente entre aqueles que já estão informados, motivados e/ou interessados. Ou, nas palavras de Francisco Marques:

para os autores da hipótese em questão [Reforço], fatores concernentes à cultura cívica, ao engajamento prévio e às condições sócio-econômicas são aqueles mais fundamentais para se especular acerca do alcance da Internet enquanto motivadora de participação política. Uma vez que tais recursos se encontram mantidos, não haveria porque se especular a existência de novos padrões de participação. Em outras palavras, esta perspectiva defende que a Internet não traz modificação alguma para o cenário e para as práticas políticas no que concerne à inserção de novos agentes e perspectivas de interpretação política (MARQUES, 2008, p. 230).

Segundo Marques (2008), na teoria da normalização, os impactos políticos da internet também são pequenos, especialmente em longo prazo. Mesmo que, no momento inicial, a internet possa ser utilizada com fins democráticos, posteriormente ela tenderá por seguir o caminho de outros meios de comunicação tradicionais, como a TV, “e tal fenômeno apontará para uma re-estabilização dos patamares de comunicação política usuais, evidenciando que os mesmos constrangimentos a impedirem uma participação mais efetiva dos cidadãos permanecerão presentes” (*Ibidem*, p.231). Por mais que a internet esteja sendo usada por governantes políticos, os teóricos da normalização afirmam que ela tende a trazer poucos impactos para o centro da decisão política (*Ibidem*). Se, por exemplo, partidos políticos ou grupos minoritários conseguirem utilizar os media digitais com alguma eficiência, com o tempo, tudo voltaria aos antigos padrões e os partidos políticos continuariam a exercer sua influência e eles mesmos adotariam a nova tecnologia como parte de suas estratégias e rotinas (*Ibidem*).

Norris (2003), ao fazer uma pesquisa comparando partidos políticos na internet em diferentes países da Europa, concluiu que a internet permitiu uma maior gama de informações e que teve efeitos positivos para os partidos menores; entretanto os dados mantêm seus estudos anteriores de que a internet serve primariamente para reforçar engajamento cívico daqueles que já atuam politicamente. Apesar de haver um valor democrático de “ativar os mais ativos”, não é claro como outros grupos de internautas “poderão ser persuadidos a desligar seus jogos, suas compras online ou seus downloads de músicas por tempo suficiente para emprestar atenção ao mundo político” (NORRIS, 2003, p. 43, tradução nossa)<sup>31</sup>.

O principal problema da grande maioria dessas duas linhas de pesquisa está na premissa de que os mesmos fatores que prevêm a participação presencial também antevêm

---

<sup>31</sup> No original: “[...] other groups on the Internet can be persuaded to turn off their games, their online shopping or their music downloading for enough time to lend sustained attention to the political world”.

a participação online. Estudos comprovam que essa premissa não é verdadeira, ao menos não em todos os casos. A participação online está mais diretamente ligada às perícias relacionadas à internet, do que às perícias cívicas (BEST, KRUEGER, 2005). Atividade na internet e tempo gasto online têm um impacto direto na participação no ambiente digital (GIBSON *et al*, 2005; WEBER *et al*, 2003). Se comparados aos fatores *offline* que geralmente determinam a participação política presencial; receber uma petição por e-mail, ler uma informação em um fórum online ou ser submetido a outros estímulos na internet aumentam muito mais a chance de participação política online (GIBSON *et al*, 2005). Apesar daqueles mais ativos politicamente serem realmente os que mais participam politicamente, o interesse político é o principal fator para a participação online, e não o ativismo político prévio (BEST, KRUEGER, 2005).

Além disso, se os fatores sócio-econômicos, por um lado, são fortemente determinantes sobre quem possui computador e está online; por outro lado, eles não são determinantes fortes em prever quem participa online. Assim, educação e recursos financeiros não foram fatores fortes na participação política online nos estudos de Gibson *et al* (2005).

E evidenciando algumas posições otimistas de que a internet facilita a participação por parte dos jovens, Best e Krueger (2005) demonstram que os indivíduos mais jovens possuem maiores níveis dos fatores que predizem participação online, especialmente habilidades de lidar com a internet. Os estudos de Gibson *et al* (2005) chegam a encontrar uma maior participação de jovens, se comparados aos cidadãos de maior idade.

Por sua vez, a introdução da internet em programas de Orçamento Participativo aponta para ganhos na participação. No caso da cidade de Ipatinga, pioneira em funções de OP online, foi inaugurado, em 2001, a possibilidade dos cidadãos enviarem propostas de obras do OP pela internet. Das 723 obras indicadas, 17% foram indicadas pela internet. Em 2002, o aumento foi de 166%, ou seja, das 1927 obras indicadas, 70% ocorreram pelo site. O número voltou a subir para 1354 indicações pela internet no ano de 2003, no qual 96% das indicações aconteceram pelo ambiente online (VAZ, 2008).

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 nosso estudo anterior (SAMPAIO, 2009a), 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.

Por outro lado, o *design* e o planejamento das ferramentas online terão impactos diretos na forma como os participantes irão atuar. Esse *design* e a disposição do agente político ao implementá-lo podem influenciar na motivação dos cidadãos a aceitarem essas ferramentas e a efetivamente usá-las.

Quando falamos de participação política online, podemos ponderar diferentes níveis ou etapas necessárias para efetivá-la (MARQUES, 2008). Num primeiro plano, precisamos da oferta de ferramentas participativas. Depois, essas ferramentas precisam ter um *design* fácil, convidativo e que permita uma participação de qualidade. Em seguida, o sistema político por trás do site deve estar disposto a implementá-la. Finalmente, os cidadãos e atores da sociedade civil precisam aceitar as ferramentas digitais e as utilizar. Ou seja, não basta pedir mais ferramentas de participação se elas não são efetivadas; não adianta efetivá-las se elas têm um *design* que não estimula a participação e não adianta termos ferramentas perfeitas e disposição dos agentes políticos se os próprios cidadãos não desejam participar. É claro que ainda precisamos pensar, que se trata de exigências altas, mas que acabam sendo coerentes com o próprio desenvolvimento das tecnologias de comunicação e com os avanços sociais. Se, em um momento inicial dos sites de governos, exigíamos mais e-mails para facilitar o contato e aproximar representantes e cidadãos, no atual momento já podemos pensar além, já que o e-mail se tornou bastante acessível. Não se tratam apenas de aumentar a “demanda”, mas, em alguma medida, de “sofisticá-las” tendo em vista as novas opções de tecnologia e o acesso a tais ferramentas tanto pela esfera civil quanto pela política.

Desse modo, ao tratarmos de democracia, priorizamos a participação política e a deliberação pública online, mas há outros valores democráticos que podem ser aperfeiçoados com determinados usos dos meios digitais. Nossa concentração na participação política está num viés institucional, o que nos leva a usar concepções de governo eletrônico, mas sempre com o objetivo de fomento de práticas democráticas, ou seja, tentando conectá-las à idéia de democracia digital. No próximo tópico, trataremos a questão da deliberação online.

## 2.3 DELIBERAÇÃO ONLINE: ESTUDOS, CASOS E IMPORTÂNCIA

### 2.3.1 Deliberação Online versus Deliberação Presencial

Neste tópico, faremos um breve apanhado da discussão a respeito da deliberação online. Desde a fase das promessas e potencialidades da internet, o assunto desperta atenção no meio acadêmico, seja por parte de autores da Ciência Política interessados geralmente na possibilidade de uma maior e/ou melhor participação deliberativa, seja por autores da Comunicação interessados na forma como essas interações discursivas ocorrem no ambiente virtual.

Se, por um lado, os autores otimistas defendiam que a internet poderia trazer benefícios diversos à conversação cívica e à deliberação pública, por outro lado, havia muita desconfiança sobre se o ambiente online não poderia significar uma erosão da esfera pública. Se, no momento de euforia inicial, alguns falavam da “esfera pública virtual” (CASTELLS, 2003; LEVY, 1998), em pouco tempo as críticas (WILHELM, 2000; DEAN, 2003) apontavam os motivos para que ela não seja possível. A internet não é universalmente aberta – devido ao problema do acesso, a internet não tem a unidade ou permite o acordo racional fundamental para a esfera pública; o discurso da internet é demasiado fragmentado e descentralizado para formar uma esfera pública e finalmente a internet já é colonizada por interesses comerciais (POLAT, 2005). O ciberespaço pode estender nossos canais de comunicação, mas não afeta radicalmente a natureza da comunicação em si, ou seja, ele reflete a comunicação política tradicional (PAPACHARISSI, 2002).

Todavia, se a internet não se caracteriza como esfera pública virtual, ela certamente aumenta as chances de interações discursivas entre os cidadãos, ou ainda, ela provê canais para a expressão política e vários modos de influenciar a própria política e se tornar mais politicamente ativo (*Ibidem*). Ela permite a grupos temáticos se juntarem online, o que facilita conseguir apoio e informação – vitais para encorajar a participação política - pois é até mais barato e conveniente se organizar em comunidades online (POLAT, 2005). Apesar da discussão política online não diferir substancialmente (ao menos não no sentido positivo) das conversas presenciais, pessoas que nunca seriam capazes de se encontrar para discutir questões políticas presencialmente, agora, são capazes de fazê-lo online e isso não é pouco (PAPACHARISSI, 2002).

Segundo Maia (2008), a comunicação informal deve ser vista como um recurso importante para interpretação produtiva de preocupações políticas e formulações a serem enviadas para o sistema político. Pelo próprio debate, as pessoas se tornam mais críticas a respeito de suas opiniões e preferências iniciais e estariam, assim, melhor preparadas para discussões políticas mais exigentes. Em outros casos, as conversas informais realizadas através da internet podem ter grande importância em lutas por reconhecimento (GARCÊZ, 2008) ou, simplesmente, em favorecer a sociabilidade entre pessoas (MARQUES, 2009a).

Não obstante o fato de diversos estudos, por um lado, evidenciarem que a internet traz fomentos democráticos ao estender a interação entre as pessoas, por outro lado, não há consenso a respeito da deliberação no ambiente virtual. Alguns estudiosos mais cautelosos viam com bons olhos as possibilidades trazidas pela internet. Contudo não ignoravam as vantagens da deliberação presencial. Gastil (2000) afirmou que algumas decisões políticas difíceis só poderiam ser realizadas por um alto nível de comprometimento e negociação, o que iria requerer uma coesão de grupo, difícil de ser encontrada no ambiente online. Agora, se a internet efetivamente permitisse superar a influência do status social, a deliberação online seria preferível à presencial (*Ibidem*, p. 359).

Alguns estudiosos, assim, se preocuparam em comparar deliberações online com deliberações presenciais. Hamlett (2002) organizou uma experiência com participantes presenciais e participantes online para discutirem sobre alimentos geneticamente modificados. Os membros dos dois grupos engajaram-se nas questões e usaram materiais de apoio. Eles expressaram suas opiniões, escutaram atentamente as opiniões de outros, trataram-se com respeito, mesmo quando discordavam profundamente. Ambos os grupos trabalharam para que os relatórios finais expressassem o julgamento coletivo do grupo.

Min (2007) realizou um experimento semelhante, mas, dessa vez, tratando sobre o porte de armas de fogo em escolas. Os participantes dos dois grupos, online e offline, afirmaram que gostaram da discussão, tiveram igual oportunidade de falar, respeitaram diferentes pontos de vista e trocaram opiniões racionais. Ambos os grupos tiveram significantes ganhos de conhecimento. Apenas a disposição para mudar suas opiniões iniciais foi baixa, mas, segundo Min, isso provavelmente se deveu ao fato de se tratar de um tema polêmico. De tal maneira, Min (2007) defende a deliberação online, pois ela é mais econômica, suporta um maior número de participantes, retira o limite geográfico e traz benefícios ao diminuir o tempo e o esforço para a deliberação.

Entendemos que não é necessário fazer uma escolha entre os dois ambientes. A deliberação online e a presencial não são excludentes entre si, mas podem ser complementares

e cada uma apresenta vantagens e importância particular. Nosso objetivo ao apresentar tais estudos é evidenciar que diversos pesquisadores estiveram preocupados em mostrar que a deliberação online pode alcançar bons resultados, semelhantes, inclusive, aos processos presenciais – e que a comparação entre os ambientes pode evidenciar benefícios diversos da deliberação pela internet.

### **2.3.2 Estudos sobre algumas das vantagens e desvantagens da deliberação online**

Todavia, a grande maioria dos estudos (BUCHSTEIN, 1997; DEAN, 2003; DAVIS, 2005; WILHELM, 2000) analisou exclusivamente o ambiente digital e demonstrava que o mesmo não apenas estava longe de formar uma esfera pública, mas, também, não exibia traços de uma deliberação pública de qualidade. Para Wilhelm (2000), a deliberação está ligada à diversidade de idéias e de fontes. Seus estudos mostram que os fóruns online da *Usenet* são, pelo contrário, muito homogêneos, ou seja, possibilita a pessoas com opiniões similares (*like-minded people*) se encontrar e conversar apenas entre si. Essa tendência leva a uma fragmentação (*balkanization*) dos discursos. Para o marco deliberativo de democracia as pessoas deveriam gastar parte de seu tempo para refletir sobre suas próprias convicções a partir de um contato com pensamentos alternativos aos seus, ao invés de ficarem somente preocupadas em expor suas concepções compartilhadas e reforçadas pelo seu grupo (*Ibidem*, p. 43).

Os dados de Wilhelm mostram esses fóruns como facilitando a auto-expressão e o monólogo, sem responsividade, diálogo ou disposição de escutar os outros para promover a ação comunicativa. As pessoas não têm comprometimento com as conversas. Elas não estariam escutando umas às outras, logo, não haveria a reciprocidade necessária à democracia deliberativa. A possibilidade do anonimato apenas diminui esse comprometimento e afeta a qualidade das discussões.

Os estudos de Wilhelm (2000) ainda apontam que as *threads* (tópicos de discussão nos fóruns online) têm pouca duração, que os participantes vêm e vão e a maioria apenas realiza o *lurk*<sup>32</sup>, ou seja, são usuários que apenas assistem à discussão sem participar. Finalmente, os fóruns não são universalmente abertos, devido ao problema do acesso.

---

<sup>32</sup> Lurker, na cultura da internet, é alguém que lê as discussões em fóruns, grupos de notícias, chats ou compartilhamento de arquivos, mas nunca ou raramente participa de forma ativa. Estima-se que o quantitativo de

Jankowski & Van Os (2003), por sua vez, ao estudarem os fóruns da cidade digital de Hoogeveen (Holanda), afirmam que a discussão analisada pouco contribuiu para a democracia deliberativa. As discussões foram dominadas por um pequeno grupo de participantes; eram restritas em relação às possibilidades de temas, eram limitadas na expressão de interesse mútuo e reciprocidade e ficaram baixas nas medições de qualidade dos autores; além disso, as discussões refletiram um alto grau de desigualdade entre os participantes.

Os estudos de Davis (2005) também analisaram os fóruns da Usenet. O autor é enfático ao descartar a possibilidade de uma efetiva deliberação online. Suas críticas se dirigem a quatro pontos principais. Primeiramente, os fóruns não possuem moderadores, o que leva a uma perda da organização e foco das mensagens, dificultando a possibilidade de discussões maiores e mais críticas. Em segundo lugar, os fóruns permitem o anonimato, o que induz a uma falta de comprometimento e responsabilidade em relação às mensagens e aos outros participantes. Em terceiro lugar, a falta de moderação e a possibilidade do anonimato acabam gerando a incivilidade (*flames*) entre os participantes. A grande maioria dos tópicos termina em brigas e ofensas entre os usuários. Em quarto lugar, falta inclusividade, seja pelo fato de muitos não terem acesso à internet, seja pelas regras que os próprios participantes impõem aos novatos; ou seja, a internet não é tão aberta e sem controles como afirmavam os otimistas, mas cabe lembrar que esse é apenas um caso determinado.

Concluindo, o autor afirma que falta à discussão online uma busca por soluções. A internet tem servido apenas para expressão pública. O espaço público ideal deveria ofertar não apenas a chance de discutirem tópicos, mas, também, das pessoas se educarem a respeito dos temas. Por sua vez, os cidadãos devem estar dispostos também a se escutar e buscar soluções para seus dilemas de natureza política. Eles deveriam se restringir um tópico específico e permanecer no mesmo, até uma resolução ser encontrada (*Ibidem*). É preciso ressaltar que todas essas ressalvas são realizadas com base em um estudo de fóruns da *Usenet*.

### **2.3.3 Pesquisas sobre fatores que influenciam a deliberação online**

Diversos autores tratam dos fatores que podem afetar a deliberação presencial, como as regras de decisão, publicidade, empoderamento (WARREN, 2007) ou de forma mais ampla

o desenho institucional do programa participativo a realizar ou fomentar a prática comunicativa (FUNG, 2004, 2006). Todavia, ao se pensar na deliberação online, há uma série de outros fatores que também poderão ser determinantes, inclusive aqueles ligados às limitações tecnológicas, como trataremos nessa seção.

Algumas pesquisas concluem que a falta de deliberatividade vista em vários estudos pode estar ligada a uma questão metodológica. Papacharissi (2004), por exemplo, tenta questionar os estudos que apontam os *flames* como maléficos à democracia. A autora faz uma importante distinção entre mensagens “rudes” (*unpolite*) e “incivilis” (*incivil*), sendo a primeira fruto apenas das emoções humanas (sendo possível a retratação pública) e a segunda, uma séria ameaça às discussões políticas e à democracia em si. Em seu estudo as discussões online foram educadas (*polite*) e civis e evidenciaram que realmente nem toda mensagem rude é necessariamente incivil. Sua pesquisa também demonstra que os debates continuam, mesmo apesar das mensagens ásperas, e que, freqüentemente, os participantes trocavam desculpas após as brigas.

Wright, Street (2007) repetiram o procedimento de Wilhelm (2000), avaliando os mesmos requisitos no fórum “Futurum”, usado para discussões políticas a respeito da União Européia. A pesquisa evidenciou que o fórum era altamente interativo e que as *threads* duravam mais que na pesquisa de Wilhelm. Além disso, os participantes se comprometeram com a discussão e, na maioria das vezes (75%), apresentavam dados externos para suportar suas idéias. Defendendo a mesma posição de Wilhelm (2000) e Davis (2005), os autores evidenciam a importância da moderação para manter o tópico no foco e sustentar um ambiente mais respeitável. Outra facilidade permitida pelo fórum foi um suporte multilíngüe para permitir postagens de diferentes países da UE. Os autores ainda apresentam três questões que podem ter pesado para demonstrar essa diferença para a pesquisa original. Primeiramente, eles analisaram o tópico por completo, o que lhes permitiu acompanhar toda a discussão. Em segundo lugar, por ser um fórum institucional, as pessoas discutiam mais seriamente, na esperança de haver um impacto nas decisões políticas. E, por último, o *design* do Futurum facilitava a troca de mensagens. Os autores são enfáticos ao dizer que o *design* do fórum, a maneira como é desenhado e construído, molda a deliberação subsequente. Então é preciso acompanhar os processos políticos que precedem a construção de sites e acompanhar sua implementação (WRIGHT, STREET, 2007, p. 864).

Janssen, Kies (2005) buscam exatamente fazer uma discussão sobre os problemas metodológicos dos estudos de deliberação online. Além dos critérios serem significativamente diferentes entre os diversos estudos (o que discutiremos no terceiro capítulo), estes costumam

ignorar várias questões que podem moldar ou afetar a deliberação nos fóruns. Primeiramente, os autores indicam que ferramentas assíncronas (como fóruns de discussão e listas de e-mail) tendem a facilitar a deliberação em relação a ferramentas síncronas (como chats).

Em seguida, os autores tratam de duas questões controversas: identificação e moderação. Apesar de existirem autores que afirmam que a não identificação tende a equalizar os participantes e a inibir o medo de participar, os autores defendem que as pesquisas apontam para uma maior responsividade dos participantes em discussões, nas quais a identificação é obrigatória. A moderação, também polêmica, é diferenciada pelo estilo adotado. Um moderador, no sentido de um “censor”, tende a atrapalhar e inibir a discussão, mas, também, é possível haver um “promotor da deliberação” que pode dar voz às opiniões minoritárias, ofertar material de apoio e promover a conversa. Essa segunda forma de moderação tende a ser benéfica e a realmente guiar os debates.

Outro ponto importante que pode afetar a deliberação é a categoria de ator político a hospedar o debate, ou seja, se se trata de sites institucionais, de ONGs, de jornais, partidos políticos, etc. Cada categoria de ator político tende a atrair participantes específicos com interesses particulares, o que tende a gerar debates numa certa direção. De maneira semelhante, as crenças políticas e a ideologia desses atores políticos também tendem a influenciar o debate. O tópico do debate, por sua vez, é extremamente relevante e explica diferenças na participação e até distribuição de gênero entre os participantes (JANSSEN, KIES, 2005).

Finalmente, o impacto (ou empoderamento) das deliberações afeta a sua qualidade. Eles partem do conceito de esfera pública forte e fraca de Nancy Fraser (1992) para definir espaços fortes e fracos de discussão. Os espaços fortes são aqueles em que os participantes acreditam que sua participação será lida e considerada e poderá ter resultados políticos concretos. Os fracos implicam exatamente no contrário, ou seja, a participação não será considerada e/ou não levará a resultados políticos. Na avaliação de Janssen e Kies, de forma similar à literatura deliberativa (AVRITZER, 2005; DRYZEK, 2007; FUNG, 2004, 2006; WARREN, 2007), espaços de discussão fortes tendem a ser mais deliberativos.

A idéia defendida por Janssen e Kies (2004, 2005) pode ser encaixada na perspectiva de que diferentes usos da internet geram diferentes impactos, como defendido por Salter (2004). Outro aspecto importante é considerar como a ferramenta foi criada, seus objetivos e o contexto político de seu desenvolvimento. (SALTER, 2004). Diversas pesquisas têm

apontado a questão do *design* ou desenho<sup>33</sup>, tanto no sentido de desenho institucional (AVRITZER, 2008; FUNG, WRIGHT 2000) quanto no sentido de *design* da ferramenta online utilizada (COLEMAN *et al*, 2008; FERBER, FOLTZ E PUGLIESE, 2008; JAEGUER, 2006; JENSEN, VENKATESH, 2007; STREET, WRIGHT 2007).

Primeiramente, o desenho da instituição influencia diretamente nos serviços e instrumentos oferecidos à população pela Internet, ou ainda, a ferramenta é um reflexo do desenho institucional (dos padrões existentes de organização) do governo que a implementa. As prioridades políticas e de gestão do governo tendem a estar refletidas nas opções online oferecidas. Assim, são diversos tipos de desenho de software que podem ser criados, que podem valorizar mais ou menos a participação popular, a conversação cívica ou a promoção de informação no ambiente digital, que tenderão a refletir o agente político responsável por sua criação e sua disposição em relação às ferramentas (GOMES, 2005a, 2007; FREY, 2000; MARQUES, MIOLA, 2007; MARQUES, 2008; JENSEN, VENKATESH, 2007; SALTER, 2004).

A segunda preocupação em relação ao desenho está nas ferramentas disponíveis online para o cidadão. Jensen e Venkatesh (2007) propõem dividir a participação em websites em 3 categorias: procurar informações governamentais, contatar um representante público online ou se engajar em discussão online sobre política. O estudo dos autores aponta que os cidadãos primariamente buscam informações no ambiente online. Entretanto, tais pesquisadores criticam o fato da maioria das ferramentas de contatar os representantes serem fechadas, ou seja, as perguntas realizadas aos representantes – geralmente realizadas por e-mail – não são abertas à visualização de outros indivíduos e dificultam a discussão política.

Ferber, Foltz e Pugliese (2008) também priorizaram a análise das ferramentas oferecidas. Os autores buscam diferenciar, em sites governamentais, as ferramentas que possibilitam a comunicação de duas vias - comunicação interpessoal limitada a duas pessoas, ou seja, no caso de sites governamentais que possibilitem o público entrar em contato com os representantes (como o e-mail) - daquelas que permitem a comunicação de três vias – comunicação que se dá não apenas entre cidadãos e sistema político, mas, também, entre os próprios cidadãos. A comunicação em três vias é avaliada pelos autores como a única capaz de fomentar um debate público. Os autores criticam ferramentas como enquetes e fóruns moderados, uma vez que o poder se concentra nas mãos do criador do site. O estudo realizado

---

<sup>33</sup> *Design* e Desenho têm o mesmo significado para nossa pesquisa. Todavia, usaremos a idéia de “desenho institucional” e de “design” de ferramentas, já que este é um termo mais usado na linguagem de computadores e na própria idéia de *webdesign*.

pelos autores em dois momentos (2002 e 2004) aponta fortes evidências de que os sites governamentais privilegiam a propaganda institucional e a divulgação de informações do governo, tendo pouca ou nenhuma preocupação em realizar debates com o público.

Não concordamos com a idéia de que apenas a comunicação de três vias permite um debate público qualificado. Um governo disposto a ouvir e levar em conta as demandas dos cidadãos na tomada de decisões pode funcionar relativamente bem com ferramentas de duas vias. A possibilidade de se oferecer ferramentas de discussão entre indivíduos também pode ter efeitos e benefícios diversos.

Jaeger (2006) chega a conclusão semelhante ao analisar sites de governos. Segundo o autor, esses sites apresentam apenas um lado das questões (o lado institucional) e acabam servindo de plataforma política para os partidos ganharem adesão. Para promover o diálogo democrático, os sites de governos eletrônicos também deveriam mostrar os diversos ângulos de questões políticas.

Anita Coleman *et al* (2008) ratificam que há uma relação entre a atratividade de um site e sua utilização. Websites com ferramentas multimídia são mais bem cotados pelos usuários, que afirmam estar mais dispostos a retornar ao site por esse motivo. Informações facilmente disponíveis também são vitais para uma participação adequada, o que é influenciado pelo desenho do site.

Jensen (2003) estudou as postagens online para observar características do esclarecimento para deliberação, definidas por ele como: argumentação, reciprocidade e informação. Sua pesquisa fez uma comparação entre fóruns mantidos por governos e fóruns mantidos por cidadãos. Ele conclui que, em sua pesquisa, fóruns mantidos por governos tendem a conter discussões políticas mais balanceadas e sérias; que o debate na internet parece ser mais qualificado quando certas regras e caminhos para a conversação são delineados e quando os tópicos são definidos inicialmente (JENSEN, 2003, p. 371).

Por sua vez, Ainsworth, Hardy e Harley (2005) fizeram uma análise semelhante à de Jensen, comparando um fórum institucional (criado pelo banco mundial) com um fórum civil (criado para discutir exatamente o mesmo assunto do fórum institucional, mas sem os mesmos padrões rígidos de participação do fórum original). Os autores não se concentram na questão da deliberatividade, mas chamam a atenção para as diferentes formas de participação em cada fórum. Se, por um lado, no fórum “civil”, há mais liberdade, por outro se registrou uma maior ausência da participação institucional; ou seja, eles falam que há diferentes formas de se exercer o poder e/ou resistir ao mesmo. No caso, a resistência dos cidadãos e movimentos

sociais se formou pela criação de um fórum alternativo. E o exercício do poder pela instituição se deu pela não-participação nesse fórum “não oficial”.

Marques e Miola (2007) fazem um estudo dos sites de assembleias legislativas de cinco estados brasileiros e os contrapõem ao site da Câmara dos Deputados. A conclusão aponta para uma inexistência de ferramentas que privilegiem a troca pública de argumentos e uma participação coletiva dos cidadãos nas assembleias. O site da Câmara apresenta ferramentas com maior potencial deliberativo, como fóruns de discussão e chats de discussão, que têm representantes políticos como convidados. O site da Câmara ainda possibilita o envio de propostas que poderão virar lei. Entretanto os autores evidenciam que as ferramentas ainda são muito limitadas à época da pesquisa. As sugestões de leis, por exemplo, não permitem ao proponente acompanhar o andamento do processo e não são abertas ao escrutínio de outros cidadãos. Os fóruns tendem a possuir temáticas limitadas e não são atualizados de maneira adequada. Os autores, mostrando-se confluentes com a literatura sobre participação política e deliberação online, afirmam que:

mesmo tendo à disposição um conjunto de recursos apto a inaugurar novas formas de relacionamento entre, por exemplo, esfera civil e esfera dos representantes políticos, nem sempre as instituições do estado lançam mão de tais artifícios de forma a contemplar uma perspectiva forte de soberania popular (MARQUES, MIOLA, p. 17).

Em suma, a deliberação na internet é afetada por toda uma gama de fatores, da mesma maneira que a participação política. O papel político de quem promove as discussões, o formato das ferramentas disponibilizadas para a deliberação, a maneira como as discussões são conduzidas, o tema a ser discutido e o empoderamento dessa deliberação no sistema político, o *design* das ferramentas e seu impacto no sistema político responsável por sua implementação, são alguns dos fatores que podem afetar a disponibilidade dos cidadãos entrarem em disputas argumentativas e a qualidade final dessa discussão.

Entretanto, antes que passemos para apresentação e análise de nosso objeto, é pertinente ressaltar que a grande maioria da literatura não se detém em avaliar o valor desses estudos. A importância da deliberação online e de sua análise são premissas na grande maioria das pesquisas. Eles desejam apenas verificar se houve deliberação ou quão deliberativa foi a discussão e, geralmente, param nesse ponto. Há principalmente uma lacuna no que tange aos resultados. O que significa se determinado fórum foi ou não deliberativo? O que contribuiu para tal questão? O que podemos fazer com tal resultado?

Inicialmente, se acreditamos num sistema deliberativo (COHEN, 1989; HABERMAS, 1997, 2005, 2006; HENDRIKS, 2006; MANSBRIDGE, 2009; MAIA, 2008; MARQUES, 2009b), isso implica acreditar numa deliberação ampliada, ou seja, em múltiplas esferas

públicas porosas, que se entrecortam e se influenciam mutuamente. A deliberação não precisa acontecer em ambientes fechados ou restritos como é o caso do Orçamento Participativo, mas pode ocorrer na própria sociedade. Se partirmos do modelo de dupla circulação de poder de Habermas (1997), veremos que quanto mais vibrante for essa esfera pública, maior é a chance de ela influenciar as deliberações formais do sistema político. Tendo essa noção de democracia deliberativa como base, o estudo de deliberação online seria importante, assim como estudos de deliberatividade nos mídias (MAIA, 2009; WESSLER, 2008), em sessões parlamentares (STEENBERGEN *et al*, 2003) e afins.

Dentro dessa lógica, quanto maior o número de pessoas deliberando e quanto melhor for a qualidade da deliberação, maiores seriam as chances de essas demandas “abrirem as comportas” do sistema político. Seguindo a lógica do modelo de Habermas (1997), ainda podemos considerar a importância dos meios de comunicação para atingir os meios políticos. A internet é um ambiente relativamente aberto e acessível a todos. Sendo ainda um meio assíncrono, as discussões realizadas na internet podem ter repercussões em longo prazo, especialmente quando tratamos de profissionais dos meios de comunicação.

Davis (2005) e Lipinski, Neddenriep (2004) evidenciam que os jornalistas usam a internet como fonte de pesquisa e informação e muitas vezes usam os fóruns online para apreender a repercussão de determinados assuntos, ou seja, as discussões que acontecem na internet podem parar nos *media* de massa e aumentar ainda mais suas chances de influenciar o sistema político. No caso do orçamento participativo Digital, que se deu inteiramente pela internet, essa possibilidade seria verossímil e provável.

## 2.4 Orçamento Participativo Digital

Em 2006, a Prefeitura de Belo Horizonte lançou o “Orçamento Participativo Digital”, que, diferentemente do OP regional da cidade<sup>34</sup>, prescindiria da presença física dos participantes, mas unicamente da votação online. Segundo o órgão executivo municipal, o grande objetivo do programa digital era abarcar as parcelas da população que não participavam ativamente do OP presencial, especialmente a classe média. O OP também seria

---

<sup>34</sup> O OP presencial aconteceu, da mesma forma, nos dois anos de realização do OP Digital, ou seja, todos os quesitos do OP offline seguiram normalmente, como agenda, verba, estrutura, organização, etc. Não houve qualquer conexão entre os dois processos.

uma forma de atrair outros públicos, geralmente não vistos em programas participativos, como é o caso dos jovens (SCHETTINI *et al*, 2007).

A PBH disponibilizou 20,25 milhões de reais para serem investidos nas nove regionais (o orçamento de 79,59 milhões do OP foi mantido, ou seja, o OPD teve uma verba distinta de sua versão presencial). Através do site <http://opdigital.pbh.gov.br>, qualquer cidadão com título de eleitor em Belo Horizonte era capaz de escolher 9 entre 36 obras pré-selecionadas pela Prefeitura e pela COMFORÇA, perfazendo uma obra por regional. Uma característica peculiar no OPD era o fato do eleitor, após votar, saber exatamente quantos votos cada obra pré-selecionada possuía. Era facultativo votar em todas as regionais.

Visando minimizar as barreiras digitais e incluir a população carente, foram disponibilizados, pela Prefeitura, diversos quiosques de votação em toda a cidade. Sedes de associações, cooperativas e escolas também foram indicadas como pontos de votação oficiais. Cidadãos ou organizações da sociedade civil também implementaram, por opção própria, pontos “não-oficiais” para a votação.

O site do OPD (totalmente separado 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. É importante notar que o sítio eletrônico era basicamente composto de textos e imagens, não aproveitando os recursos multimidiáticos da Internet.

No geral, o OPD 2006 foi considerado um grande sucesso. Os 172.938 votos foram acima do esperado e bastante representativos, se considerarmos que se tratou de um processo realizado exclusivamente pela internet. O programa também recebeu, na França, o prêmio "Boa Prática em Participação Cidadã", outorgado anualmente pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa<sup>35</sup>. E está concorrendo ao Prêmio “Objetivos do Milênio” (ODM) Brasil 2009, proposto pelo Governo Federal para incentivar as práticas e ações nacionais voltadas para o cumprimento dos ODM, oito metas fixadas pela ONU para tornar o mundo mais justo e solidário até 2015<sup>36</sup>. O impacto e o reconhecimento do programa foram tamanhos que o modelo influenciou o desenvolvimento de um OP Digital na cidade de *La Plata*, na Argentina<sup>37</sup>, além do citado OP Digital de Contagem.

---

<sup>35</sup> <http://opdigital.pbh.gov.br/exibenoticia.php?idnoticia=25>. Acesso em: 25 nov. 2009.

<sup>36</sup> <http://www.jusbrasil.com.br/politica/4152868/orcamento-participativo-digital-e-programa-abastecer-sao-finalistas-no-premio-odm-2009>. Acesso em 23 de Novembro de 2009.

<sup>37</sup> <http://www.marciolacerdabh.com.br/noticias/noticias.php?chave=38>. Acesso em: 23 nov. 2009.

Após o término das votações, o site foi mantido no ar. Entretanto o fórum foi fechado para participação. Foram conservadas apenas informações básicas sobre as obras vencedoras de cada regional, como os votos conquistados e o resumo da obra vencedora. Foram acrescentados depoimentos - basicamente positivos - da população a respeito da participação no programa online.

Em 2008, foi realizada a segunda edição do evento. Diferentemente 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, especialmente pelo fato de o PT não ter um candidato “forte” e ter lançado Márcio Lacerda, que era uma preferência tanto de Pimentel quanto do governador Aécio Neves, apesar do candidato pertencer ao PSB (Partido Socialista Brasileiro).

O orçamento participativo e o OPD foram, inclusive, motes de campanha, pois se temia que Leonardo Quintão, candidato do PMDB que concorria diretamente contra Márcio Lacerda, pudesse acabar com os dois processos caso se sagrasse vencedor. Esse poderia inclusive ser um dos motivos do OPD 2008 ter escolhido apenas grandes obras viárias. Sejam quais forem os motivos, 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<sup>38</sup>.

Em resumo, o OPD é iniciado com a constituição de um grupo técnico com representantes dos órgãos envolvidos para execução do OP Digital: Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento, Auditoria Geral do Município, Assessoria de Comunicação Social do Município, Empresa de Informática e Informação do Município, Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte, a empresa vencedora de licitação para criação do site (Nitrato) e serviço de telefonia (Embratel). São obtidos os dados do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) a respeito dos eleitores de Belo Horizonte. Há uma estruturação dos mecanismos de segurança para votação, com certificação da auditoria do município e em seguida é criado o aplicativo de votação. A PBH realiza tanto o mapeamento dos pontos públicos de votação na cidade, visando inclusão digital quanto a capacitação de monitores que estarão nesses locais de votação. Após o resultado, a obra aprovada é incluída no Plano Municipal de Prioridades Orçamentárias (PBH, 2009).

---

<sup>38</sup> Foram 42 dias no OPD 2006 e 26 dias no processo de 2008.

O processo de 2008 se apresentou bastante diferenciado do original. Primeiramente, as votações não mais ocorreram por regionais, mas houve sim uma única votação para toda a cidade. Dessa vez, os eleitores belo-horizontinos deveriam escolher uma entre cinco obras pré-selecionadas. Além disso, todas as opções eram obras viárias visando melhorar o trânsito de Belo Horizonte<sup>39</sup>.

Essas obras do OPD 2008 afetavam um número maior de pessoas, pois apresentavam um valor individual muito superior às obras do OPD 2006 ou, mesmo, do OP regional. Cada obra do OPD 2008 tinha um valor em torno de 40 milhões de reais contra os 20 milhões distribuídos em todas as obras do OPD 2006. O OP regional, por sua vez, apresentou um montante de 80 milhões de reais, mas dividido entre as nove regionais da cidade, sendo que, geralmente, uma única região recebe investimentos iguais ou inferiores a 12 milhões (OPD, 2008; PBH, 2009).

Já no aspecto tecnológico, o site do OPD 2008 entrou na forma de um bloco (SAMPAIO, 2009b), ou seja, foi lançado de uma única vez, já com todas as ferramentas disponíveis e já aberto ao voto. É importante notar que o site não foi desenvolvido ou gerenciado por agentes da Prefeitura, mas foi contratada uma agência de desenvolvimento de websites para realizá-lo. A agência Nittrato<sup>40</sup>, dessa forma, ficou responsável por gerenciar o site e por moderar as ferramentas discursivas disponíveis no mesmo.

O site do OPD 2006, por sua vez, foi completamente retirado do ar, assim como todo seu conteúdo. No próprio sítio eletrônico do OPD 2008, a Prefeitura apresentou informações completas sobre cada obra, inclusive apontando o impacto, custo, benefícios ao trânsito e número de beneficiários por obra, como apresentamos na íntegra nas cinco tabelas abaixo.

**Tabela 01:** Informações Obra 1

<b>Obra 1 - Av. José Cândido da Silveira / Av. dos Andradas</b>
<b>Investimento estimado: R\$46 milhões</b>
As avenidas José Cândido da Silveira e dos Andradas são importantes vias arteriais das regiões Nordeste e Leste.
Transitam diariamente por elas 50.000 (cinquenta mil) veículos e 4.200 (quatro mil e duzentos) ônibus.
A obra vai ampliar um trecho da Rua Conceição do Pará, possibilitando a ligação direta das avenidas José Cândido da Silveira e Andradas.
Isso vai criar um novo anel viário para a região, desafogando e interligando o trânsito de vários bairros e

<sup>39</sup> Em 2006, cada regional teve obras selecionadas de acordo com a necessidade da região, assim, 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.

<sup>40</sup> <http://blog.nitrato.com.br/>. Acesso em: 25 ago. 2009.

facilitando o acesso às áreas de lazer.

O transporte coletivo também será beneficiado com a melhoria do acesso à estação de integração do Metrô.

#### **Benefícios**

- Novo anel viário para as regiões Leste e Nordeste;
- Maior segurança para o tráfego de pedestres e interligação das áreas de lazer da região;
- Melhora da interligação entre os bairros da região;
- Viabilização do acesso do sistema de transporte à estação de integração do Metrô.

**Tabela 02:** Informações Obra 2

### **Obra 2 - Av. Dom Pedro I com Av. Portugal**

#### **Investimento estimado: R\$42 milhões**

O cruzamento entre as avenidas Pedro I e Portugal é fundamental para o tráfego e o dia-a-dia das pessoas que moram nas regionais Pampulha, Venda Nova e Norte. Este cruzamento é um importante local de passagem dessas regiões para o centro da cidade. Por ele trafegam 100.000 (cem mil) veículos e 6.250 (seis mil, duzentos e cinquenta) ônibus por dia.

A obra vai duplicar o viaduto sobre a Avenida Pedro I e criar uma via de acesso direto à Avenida Portugal, desafogando o trânsito e permitindo acesso a todos os bairros sem utilização de semáforos.

A Avenida Portugal terá sua capacidade duplicada e o acesso pela Pedro I liberado nos dois sentidos. O trânsito terá maior fluidez, e o tráfego de pedestres, maior segurança.

#### **Benefícios**

- Redução do tráfego na interseção das avenidas Pedro I e Portugal, principal responsável pelos congestionamentos e pelo tempo perdido nos deslocamentos de toda a comunidade.
- Atendimento, com maior fluidez, menos tempo gasto nas viagens, de mais de 100 mil veículos por dia, cerca de 6 mil ônibus, que transportam quase 400 mil pessoas todo dia.
- Maior segurança para o tráfego de pedestres e interligação das áreas de lazer da região.
- Melhora da interligação entre os bairros da região.

**Tabela 03:** Informações Obra 3

### **Obra 3 – Av. Tereza Cristina com Anel Rodoviário**

#### **Investimento estimado: R\$32 milhões**

A Avenida Tereza Cristina liga as regiões Central e Oeste de Belo Horizonte. Por ela passam aproximadamente 80.000 (oitenta mil) veículos e 2.100 (dois mil e cem) ônibus por dia.

A obra vai aumentar o número de faixas do Anel Rodoviário e melhorar as ligações entre todos os sentidos das vias por meio da construção de alças viárias e da continuidade das marginais.

Isso vai facilitar o acesso entre os bairros vizinhos e eliminar o estrangulamento do tráfego no Anel Rodoviário.

A obra também beneficia o transporte coletivo da região ao tirar os ônibus de circulação das vias de menor capacidade.

#### **Benefícios**

- Eliminação do estrangulamento do tráfego no Anel Rodoviário, nos dois sentidos;
- Acessibilidade e ligação entre os bairros vizinhos e o Anel Rodoviário;
- Estruturação completa do sistema de transporte coletivo de toda a região, tirando os ônibus de circulação das vias de menor capacidade, racionalizando itinerários e reduzindo o tempo das viagens.

**Tabela 04:** Informações Obra 4

<b>Obra 4 – Portal Sul / Belvedere</b>
<p><b>Investimento estimado: R\$32 milhões</b></p> <p>Passam diariamente pelo cruzamento da Avenida Raja Gabaglia com BR-356 (continuação da Avenida Nossa Senhora do Carmo) 120.000 (cento e vinte mil) veículos e 3.000 (três mil) ônibus.</p> <p>A obra prevê a construção de um conjunto de viadutos, trincheiras e alças viárias que vão ligar diretamente a BR 356 à rodovia MG-30 (estrada para Nova Lima).</p> <p>Isto vai retirar grande parte do tráfego intermunicipal hoje existente no viaduto da Raja Gabaglia sobre a BR-356 e no cruzamento com a Avenida Luiz Paulo Franco.</p> <p>Vai melhorar também o transporte coletivo, beneficiando 150 mil pessoas.</p> <p><b>Benefícios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fim do congestionamento na região, que prejudica toda a saída sul da cidade e se estende pelas ruas da região;</li> <li>▪ Liberação da Avenida Raja Gabaglia para atendimento do tráfego municipal, sem ter de competir com os veículos de outras cidades;</li> <li>▪ Melhoria do sistema de transporte coletivo, diminuindo o tempo de viagem de aproximadamente 150 mil pessoas.</li> </ul>

**Tabela 05:** Informações Obra 5

<b>Obra 5 – Praça São Vicente com Anel Rodoviário</b>
<p><b>Investimento estimado: R\$39 milhões</b></p> <p>O entorno da Praça São Vicente concentra todo o tráfego vindo das avenidas Ivaí e Abílio Machado, da Rua Pará de Minas e das pistas marginais do Anel Rodoviário.</p> <p>Passam pelo local 90.000 (noventa mil) veículos e 5.000 (cinco mil) ônibus todos os dias.</p> <p>A obra prevê a continuação das pistas marginais do Anel Rodoviário com a construção de dois novos viadutos sobre a Rua Pará de Minas, além da implantação de duas novas trincheiras que possibilitarão todos os retornos necessários sem utilizar as vias locais.</p> <p>Isto vai melhorar o trânsito no Anel Rodoviário, desafogando o tráfego no entorno da Praça São Vicente e beneficiando o transporte coletivo.</p> <p><b>Benefícios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fim do congestionamento na região, que prejudica toda a Regional Noroeste –particularmente o transporte coletivo;</li> <li>▪ Absorção pelo Anel Rodoviário do tráfego que hoje tem de passar pelas ruas dos bairros;</li> <li>▪ Melhoria das condições de circulação dos pedestres, com a recuperação de passeios hoje utilizados como ruas.</li> </ul>

\* Fonte: todas cinco tabelas acima foram retiradas do site: [www.opdigital.pbh.gov.br](http://www.opdigital.pbh.gov.br). Acesso em: 15 Fev. 2009.

A Prefeitura deu outro passo para diminuir a exclusão causada pelas barreiras digitais ao implementar a votação por telefone. Além da internet, foi colocado um número de telefone

grátis disponível para votar em uma das obras<sup>41</sup>. 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 06:** Votos do OPD

MEIO DE VOTAÇÃO	VOTOS	PORCENTAGEM
Internet	112.837	90,76%
Telefone	11.483	9,24%
Total	124.320	100,0%

Fonte: [www.opdigital.pbh.gov.br](http://www.opdigital.pbh.gov.br). Acesso em: 10 fev. 2009.

Conforme as tabelas 07 e 08 abaixo, é possível ver que as votações por telefone não foram determinantes para o resultado final, porém é interessante notar que a região 5 representou mais de 50% dos votos pelo telefone e apresentou um número de votos nessa modalidade 500% superior ao da região 4, segunda colocada na votação geral (e última na votação por telefone), demonstrando que o telefone foi valorizado pelos participantes.

**Tabela 07:** Votos por Regional

Obras pré-selecionadas do OPD	Internet	Telefone	Total	Posição
Av. José Cândido Silveira / Av. Andradas	10.442	1.298	11.740	4º
Av. Pedro I com Av. Portugal	17.383	1.999	19.382	3º
Av. Tereza Cristina com Anel Rodoviário	9.570	954	10.524	5º
Portal Sul / Belvedere	33.008	927	33.935	2º
<b>Praça São Vicente com Anel Rodoviário</b>	<b>42.434</b>	<b>6.305</b>	<b>48.739</b>	<b>1º</b>

**Tabela 08:** Participação em relação ao total no OPD

Obras pré-selecionadas do OPD	Internet	Telefone	Total
Av. José Cândido Silveira / Av. Andradas	9,96%	11,30%	10,09%
Av. Pedro I com Av. Portugal	16,83%	17,41%	16,89%
Av. Tereza Cristina com Anel Rodoviário	7,47%	8,31%	7,55%
Portal Sul / Belvedere	25,20%	8,07%	23,46%
<b>Praça São Vicente com Anel Rodoviário</b>	<b>40,55%</b>	<b>54,91%</b>	<b>42,01%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento/Gerência do Orçamento Participativo

<sup>41</sup> O telefone não pode ser considerado uma tecnologia online, porém seu uso é comum e incentivado em programas participativos na internet. Para utilização de tecnologias móveis em outros OPs digitais, ver: Peixoto (2008) e Vaz (2008).

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.

Além dos vídeos, outros recursos multimidiáticos da internet foram aproveitados, como a utilização de mapas virtuais<sup>42</sup> 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. Foi incluído um *Quiz*<sup>43</sup> com esses pontos importantes na 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. A postagem funcionava como uma resposta rápida (*quick reply*), logo, não era preciso clicar em um link de “responder”. Já existia um espaço em branco para se digitar o texto. Depois da mensagem concluída, bastava clicar em “enviar”. Por outro lado, essa ferramenta não ofereceu nenhuma sofisticação extra, geralmente encontrada em fóruns online, como a possibilidade de responder a uma mensagem específica (com seu conteúdo), de agrupar mensagens para responder ou mesmo utilizações de *emoticons*<sup>44</sup>, *links*, arquivos, etc. Todas essas possibilidades ficaram restritas ao fórum online do OPD.

A ferramenta de postar comentários não apresentou qualquer divisão temática ou, mesmo, por tópicos. Todos os comentários, ao entrarem no site, eram dispostos em ordem temporal decrescente, ou seja, as postagens mais novas se posicionavam na parte superior da discussão. Entretanto todas as postagens eram colocadas em um único grande tópico. Ou seja,

---

<sup>42</sup> Utilizando-se a tecnologia dos mapas Google. Ver exemplo em: <http://maps.google.com.br/maps?hl=pt-BR&tab=wl>. Acesso em: 10 fev. 2009.

<sup>43</sup> Jogo de perguntas e respostas. No caso, eram perguntas diversas sobre a história de Belo Horizonte.

<sup>44</sup> Emoticons são um recurso comum na internet. São pequenas figuras na forma de expressões (tristeza, alegria, sarcasmo, expressões faciais etc), que são geralmente utilizadas pelos internautas para que suas motivações sejam mais bem compreendidas no ambiente online.

podemos dizer que foram cinco grandes fóruns<sup>45</sup> online, um para cada obra do OPD. A tabela abaixo mostra o número de mensagens postadas em cada fórum:

**Tabela 09:** Número de postagens por fórum do OPD

<b>Fórum</b>	<b>Obra pré-selecionada para votação</b>	<b>Número de postagens</b>	<b>Posição em relação ao número de mensagens</b>
1	Av. José Cândido Silveira / Av. Andradas	106	4º
2	Av. Pedro I com Av. Portugal	198	3º
3	Av. Tereza Cristina com Anel Rodoviário	69	5º
4	Portal Sul / Belvedere	306	2º
<b>5</b>	<b>Praça São Vicente com Anel Rodoviário</b>	<b>544</b>	<b>1º</b>

Além dessas características, 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 a respeito de um tema previamente decidido pela PBH. Foi realizado um total de quatro Chats entre cidadãos e representantes da Prefeitura. Os convidados da Prefeitura foram: 1) João Baptista Santiago Neto, Assessor da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento; 2) Ana Luiza Nabuco Palhano: Secretária Municipal Adjunta de Planejamento; 3) Maria Fernandes Calda, Secretária Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação e 4) Murilo de Campos Valadares, Secretário Municipal de Políticas Urbanas<sup>46</sup>. E os temas previamente escolhidos para tais discussões foram: Participação Popular, OP Digital, Mobilidade Urbana, e as mil obras realizadas pelo OP regional em 15 anos, respectivamente.

Além dos mais de 120 mil votantes, o OPD 2008 contou com 218 mil acessos nos 28 dias de campanha e 30.035 de links indicando para o site e os usuários usaram o Quiz/Google Mapas em torno de 7 minutos<sup>47</sup>. Após o fim das votações, boa parte das funções do site foram mantidas. O *quiz* continuou ativo, assim como a possibilidade de navegar pelos mapas

<sup>45</sup> Iremos, em vários momentos de nosso trabalho, classificar a “ferramenta de postar comentários” como um “fórum”; entretanto vale lembrar que foi uma ferramenta totalmente independente do fórum online do OPD e que este não consta de nossa análise de deliberatividade.

<sup>46</sup> Todos os cargos dos convidados são referentes ao ano de 2008. Os temas das discussões foram respeitados conforme estavam descritos no site do OPD.

<sup>47</sup> Dados encontrados no site <http://www.opdigitalmerecepremio.com.br/>, que foi usado para campanha do OP Digital para o concurso “Peixe Grande”, que premia projetos inovadores da internet: <http://www.peixegrande.com.br/>. Ambos os acessos em: 20 nov. 2009.

virtuais. Vídeos e informações de cada obra também foram mantidos. A exceção foram justamente as ferramentas participativas. Tanto o fórum quanto o chat foram retirados do ar. As discussões realizadas nessas duas ferramentas também não foram disponibilizadas. A ferramenta de postar comentários deixou de ser habilitada, ou seja, era possível ver os comentários já realizados, mas não postar novos comentários.

## CAPÍTULO 3 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO E DA DELIBERAÇÃO NO SITE DO OPD

*A grande força da democracia é confessar-se falível de imperfeição e impureza, o que não acontece com os sistemas totalitários, que se autopromovem em perfeitos e oniscientes para que sejam irresponsáveis e onipotentes*  
Ulysses Guimarães

No último capítulo deste trabalho será realizada a análise empírica. Ela é essencialmente baseada na avaliação do “grau de deliberatividade” de fóruns online hospedados no site do OPD. Tal conceito é minuciosamente detalhado na metodologia. Opta-se por se construir um modelo que é baseado em indicadores testados por diversos estudos empíricos já realizados acerca da deliberação online.

Todavia, os diversos estudos apresentados nos capítulos anteriores demonstram que a deliberação é um processo inserido em contextos sócio-econômicos e culturais, sendo diretamente influenciado pelos mesmos. À luz de tal pensamento, são realizadas duas apreciações anteriores. A primeira trata do estudo do desenho institucional do Orçamento Participativo Digital, tratando-o, dessa maneira, como uma espécie de instituição participativa online. A segunda está direcionada na análise das ferramentas digitais de participação e deliberação ofertadas no site do OPD, reconhecendo que seus designs podem influir na forma como foram utilizadas.

### 3.1 METODOLOGIA

Nesta primeira seção do capítulo, apresentamos a metodologia a ser utilizada e o caminho percorrido para desenvolvê-la. Optamos por não utilizar um modelo pronto para se averiguar a deliberatividade, mas desenvolvê-lo a partir de reflexões extraídas de outras pesquisas, elegendo os indicadores analíticos que nos pareceram mais consistentes e interessantes. Buscamos, assim, constatar os indicadores mais coerentes com o estudo de caso proposto por este trabalho.

Steenbergen *et al* (2003) consideram que um dos grandes ganhos do modelo de avaliação de deliberatividade apresentado em seus trabalhos está em ser coerente com uma linha teórica, no caso, a habermasiana. Ao claramente definir a linha teórica, o modelo em questão se cerca contra diversos tipos de crítica, especialmente contra a inconsistência ou falta

de uma base teórica consistente para a análise. Todavia, por outro lado, acreditamos que as desvantagens dessa escolha superem os benefícios. Além das limitações que a própria teoria pode trazer ao trabalho, ele também se fecha a outras possibilidades e principalmente às necessidades do contexto no qual o caso está inserido.

Assim, nosso estudo de deliberação online também parte de premissas habermasianas, entretanto ela não será um limitante nos aspectos que consideramos importantes para uma análise complexa. Se, em alguma medida, isso expõe o trabalho a críticas, que agora podem vir tanto dos habermasianos quanto de seus críticos, acreditamos firmemente que é a melhor escolha para se alcançar o grau de detalhes e complexidade que desejamos com esse trabalho.

O principal autor de referência com relação aos estudos de deliberação online a ser utilizado será Lincoln Dahlberg (2001a, b, c, 2002). Trata-se de um dos primeiros pesquisadores a traduzir a teoria de Habermas em indicadores analíticos consistentes para serem aplicados à internet. Dahlberg destaca as diversas características atribuídas por Habermas à esfera pública ideal e as transforma em indicadores qualitativos para as conversações. Quanto maior a presença de tais categorias, maior será o grau de deliberatividade, ou ainda, melhor será a qualidade da discussão em relação aos aspectos valorizados pela teoria deliberativa. Por exemplo, a grande maioria dos autores deliberacionistas defende que a deliberação é baseada numa troca recíproca de argumentos, que podem levar os participantes a trocarem suas posições originais. Logo, se a discussão analisada apresentar altos índices dos indicadores analíticos “reciprocidade” e “reflexividade”, ela apresentará um alto grau de deliberatividade nesses quesitos.

Contudo, mesmo alguns indicadores apontados por Dahlberg não nos parecem os mais adequados ou sequer passíveis de uma análise confiável como avaliaremos abaixo. Ademais, apesar de Dahlberg (2002) apontar a importância de analisarmos o contexto, e as particularidades de cada caso para melhor compreendermos os fatores que levaram a determinado resultado, falta ao autor uma melhor indicação de quais são tais particularidades.

Nesse sentido, Janssen, Kies (2004, 2005) fazem uma complexa reflexão acerca dos fatores que podem moldar a deliberação online. Os autores também trabalham com os indicadores analíticos propostos por Dahlberg, mas propõem uma série de análises que serão vitais para se entender os resultados finais. Todavia, alguns aspectos também importantes – não relatados ou pormenorizados pelos autores – serão acrescentados em nossa metodologia de acordo com a necessidade.

### 3.1.1 Análise do Site do OPD

Nossa primeira análise está concentrada no site do OPD. Como discutido anteriormente, o *design* e a disposição das ferramentas pode influenciar na maneira como os cidadãos vão participar politicamente e deliberar online. A análise do site busca, dessa maneira, caracterizar o contexto tecnológico no qual estavam inseridas as ferramentas de participação.

Para essa contextualização, nos detemos em dois critérios principais. 1) funcionalidade e 2) conteúdo. A funcionalidade está diretamente relacionada à facilidade de navegação e, principalmente, de se usar as ferramentas de participação e deliberação. Um site mal organizado, ou que dificulte achar as ferramentas de participação, pode inibir a ação dos cidadãos. Iremos avaliar, por exemplo, se há ferramentas de busca, serviços de ajuda, dificuldade para se acessar determinadas áreas do site, um mapa ou índice do site, presença de ferramentas interativas, necessidade ou não de internet de banda larga para se realizar uma navegação funcional. Uma outra avaliação também importante é se o sistema gera algum tipo de código às solicitações dos cidadãos. Ou ainda, há garantias de que os cidadãos obterão resposta ao entrar em contato com o administrador do site?

Em relação ao conteúdo, tentaremos apreender a dificuldade para se conseguir informações tanto a respeito das ferramentas tecnológicas quanto a respeito dos processos participativos. O conteúdo deve ser claro, conciso e permitir tanto uma leitura rápida quanto uma pesquisa aprofundada sobre o assunto considerando, assim, os diferentes níveis de informação dos usuários. Informações básicas e necessárias como e-mail, telefone de contato e formas de participar devem ser acessíveis e destacadas.

Contudo, como nosso objetivo não é fazer uma avaliação técnica do site, os dois critérios serão unicamente qualitativos. O objetivo é entender se esse contexto, no qual as ferramentas de votação e discussão estão inseridas, pode ter influenciado positiva ou negativamente na participação da esfera civil.

### 3.1.2 Análise estrutural do fórum

No segundo momento, analisaremos a ferramenta de postagem de comentários presente no site do OPD. Tal avaliação não se dará através de funcionalidade e conteúdo, mas

pela proposta de Janssen, Kies (2004, 2005). Pretendemos utilizá-la por completo nesse momento anterior à análise do grau de deliberatividade<sup>48</sup>.

Os autores sugerem duas análises estruturais do contexto no qual o fórum online está inserido antes da própria análise das mensagens. A primeira refere-se à estrutura comunicativa do fórum, enfatizando-se aspectos como acesso, liberdade de postar mensagens, impacto político, etc. A segunda análise refere-se à cultura política e à ideologia dos participantes e do ator político que hospeda<sup>49</sup> o fórum.

### 3.1.2.1 Estrutura Comunicativa

Na estrutura comunicativa (I), Janssen e Kies (2004) propõem que sejam averiguados cinco questões e os motivos para tais escolhas. Primeiramente (1), deve ser avaliada a questão do anonimato. Como já discutido, o anonimato pode tanto facilitar a discussão quanto diminuir a responsabilidade em relação a ela. Os autores defendem que há indicações de que conversas online com indivíduos identificados tendem a fluir melhor. De tal forma, toda mensagem dos fóruns online do OPD será classificada como anônima ou identificada.

Em segundo lugar (2), Janssen, Kies (2004) propõem que seja analisada a abertura e a liberdade de discursos. Diversos tipos de fórum costumam exigir cadastro ou, mesmo, restringir o acesso a certas pessoas ou ainda limitar o número de postagens por tempo, visando impedir que as conversas sejam dominadas por poucos indivíduos, o que é defendido por certos autores como necessário a uma igualdade discursiva (DAVIS, 2005; WILHELM, 2000).

Depois, os autores sugerem a avaliação da atuação do ator político que hospeda a discussão. Ou, em outras palavras, discutem se a agenda da discussão (3) pode ser feita pelos participantes, se é centralizada pelos organizadores ou por temas, e se há moderação (4). O controle da agenda é um limitante não apenas aos assuntos, mas à discussão em si e certamente pode influenciar negativamente a deliberação em determinadas ocasiões.

Como na questão do anonimato, há certa controvérsia em relação à moderação. Há muita resistência ao controle e à censura na internet. Muitos participantes defendem que as discussões devem ser totalmente abertas e que os temas indesejáveis serão naturalmente

---

<sup>48</sup> Alguns indicadores propostos pelos autores não nos pareceram adequados ou úteis durante o estudo e não serão utilizados. Em cada um, afirmaremos o motivo da escolha.

<sup>49</sup> No sentido técnico (*host*), ou seja, o endereço eletrônico (site) no qual o fórum se localiza.

combatidos pelos próprios usuários da rede<sup>50</sup>. Outros pesquisadores (DAVIS, 2005; JENSEN, 2003; PAPACHARISSI, 2004; WRIGHT, STREET, 2007) defendem que a moderação tende a contribuir para o debate, uma vez que organiza as discussões e inibe situações de briga, o que também é defendido por Janssen, Kies (2004). Porém os autores defendem (JANSSEN, KIES, 2005) que o moderador também pode atuar como um promotor da deliberação, dando voz àqueles que menos participam, buscando informações e mantendo o debate ativo.

Finalmente (5), Janssen e Kies propõem a análise do fórum como um espaço público forte ou fraco. Na definição dos autores, o espaço será forte quando os participantes acharem que sua participação será lida e considerada por outros usuários ou que possa ter resultados políticos concretos. Pelo contrário, ele será fraco se os participantes não acreditarem que sua participação conta e que nenhum resultado político irá advir de seu debate online (JANSSEN, KIES, 2005). A literatura aponta que os espaços públicos fortes tendem a ser mais deliberativos, pois as pessoas justificam mais suas posições.

### 3.1.2.2 Cultura Política e Ideologia dos Participantes

Na outra análise estrutural (II) sugerida por Janssen e Kies, é avaliada a cultura política e ideologia dos participantes e do ator político a hospedar a discussão. Essa estrutura busca avaliar diversos aspectos que podem influenciar a deliberação, como diferenças culturais muito grandes entre regiões (1), o tipo de ator político a hospedar o debate (2) e a ideologia das pessoas que são atraídas por esse ator político (3). Apesar de importantes para a avaliação de deliberação e também de participação, os autores concluem que são necessárias pesquisas de opinião (*surveys*) ou entrevistas em profundidade para apreender tais dados, técnicas que não estão no escopo desse trabalho. Entretanto, teremos em mente que se trata de um fórum online promovido por um agente estatal, que está realizando um programa participativo e empoderado.

O último aspecto da análise estrutural sugerido pelos autores é o tópico de debate (4), que pode influenciar os resultados da deliberação e as pessoas que dele participam. Por exemplo, se o assunto em pauta for “violência doméstica”, há maior probabilidade das mulheres estarem em maior número, assim como se a pauta for “regras de aposentadoria”, o

---

<sup>50</sup> Ver Gomes (2002) para melhor compreender diferentes os discursos favoráveis e contrários à censura na Internet.

número de adultos tende a ser superior ao de jovens. A pesquisa de Davis (1999), por exemplo, demonstrou que os tópicos políticos de extrema posição (direita ou esquerda) apresentavam mais *flames*, que aqueles mais neutros (ou próximos do centro).

O OPD trata de cinco obras viárias de grande importância para Belo Horizonte. O trânsito é um tema extremamente próximo ao cotidiano do cidadão. É um tópico sobre o qual todos conhecem, pois o vivenciam diariamente. Os problemas e as necessidades de melhoria tendem a ser conhecidos e até almejados por um grande número de pessoas. Dessa maneira, a importância de se ter o tópico em vista será essencial para a análise.

Em resumo, podemos dizer que as duas análises estruturais propostas por Janssen, Kies (2004, 2005) dividem-se conforme o quadro abaixo. É preciso frisar que elas estão diretamente relacionadas ao contexto no qual o fórum online está inserido. O objetivo de tal análise é entender os diversos fatores “externos” que podem moldar a deliberação.

**Tabela 10:** Análise estrutural do Fórum Online

ANÁLISE ESTRUTURAL DO FÓRUM ONLINE	
ESTRUTURA COMUNICATIVA	CULTURA POLÍTICA E IDEOLOGIA
1. Identificação	1. Diferenças culturais entre regiões
2. Abertura e liberdade	2. Tipo do ator político a hospedar o debate
3. Agenda da discussão	3. Ideologia dos participantes
4. Moderação	4. Tópico de Debate
5. Espaço público forte ou fraco	

### 3.1.3 – Análise das falas

Concluída a análise estrutural do fórum e de seu contexto, podemos partir para a análise das falas dos participantes. Como dito acima, os nossos indicadores são extraídos basicamente da idéia de esfera pública habermasiana, mas outros indicadores também serão acionados de acordo com as necessidades do trabalho. Essa escolha impactou em uma maior dificuldade de escolher os indicadores finais, pois diferentes autores atribuíam peso distinto a determinadas características da deliberação.

Como já descrito anteriormente, o fórum do OPD foi composto em cinco espaços de debates, sendo um fórum online distinto para cada obra. Após a leitura das mensagens dos cinco fóruns, optamos por analisar os fóruns das duas obras que obtiveram o maior número de votos, pois também foram aqueles que geraram as discussões mais longas e controversas.

Wright e Street (2007) afirmam que uma possível explicação para uma maior deliberatividade encontrada em seus estudos está no fato da análise ter sido composta por tópicos completos. Entretanto, os dois fóruns escolhidos correspondiam a mais de 75% de todas as mensagens, ou 836 mensagens, o que seria inviável para a análise que iremos propor abaixo. De tal forma, o primeiro critério a ser decidido foi o modo de seleção das mensagens. Temos ciência de que praticamente qualquer critério de seleção, nesse caso, poderia causar algumas incongruências e uma maior dificuldade para se analisar a qualidade da discussão, mas o próprio formato da ferramenta de incluir comentários foi o fator decisivo, pois toda a discussão era agrupada em seqüência, sem qualquer divisão por tópicos (*threads*). À medida que os cidadãos postavam suas opiniões, o único tópico crescia e se tornava mais difícil ler todas as mensagens anteriores.

Entre os possíveis critérios, três nos pareceram os mais coerentes. Wilhelm (2000) selecionou as mensagens de maneira aleatória para evitar critérios demasiadamente subjetivos ou artificiais, que pudessem impactar a análise. Já Garcês (2008) optou por escolher os tópicos com as mensagens maiores, pois é um bom indício de maiores níveis de justificação e conversa qualificada. Apesar de interessantes e justificáveis, ambos funcionam melhor para fóruns online à base de tópicos e não nos serviriam de modo adequado.

Steenbergen *et al* (2003), por sua vez, sugerem a seleção das mensagens com a presença de demandas; isto é, eles tratam como irrelevantes as mensagens que não tenham perguntas, respostas ao tópico, sugestões ou simplesmente demandas em relação a outros atores ou ao assunto.

A divisão por presença de demanda pareceu-nos, em princípio, a mais interessante e justificada. Entretanto a leitura inicial nos indicou que o número de mensagens sem demanda era a minoria e o corpus ainda estaria extenso demais para uma análise qualificada. Logo, seria necessário outro critério de seleção.

Por esse motivo, optamos por fazer uma classificação temática. Primeiramente, o fato da ferramenta de comentários não permitir a divisão da discussão em tópicos dificultava a avaliação de uma conversa entre os participantes. Em segundo lugar, a divisão temática nos possibilitava avaliar uma possível coerência da troca discursiva, ou seja, estudar se, dentro de determinados temas, as pessoas estavam dialogando entre si. Em terceiro lugar, a divisão

temática nos permitia comparar como o mesmo tema se desenvolveu em cada um dos dois fóruns analisados. Em quarto lugar, o número de mensagens por tema já nos deu uma indicação dos principais argumentos utilizados na discussão e como se deu a trajetória argumentativa em cada fórum. Por último, a divisão temática nos permitiu alcançar um *corpus* de tamanho adequado para o estudo da deliberatividade.

Assim, foram analisadas inicialmente todas as mensagens do fórum da obra 4 e foram extraídos os principais temas presentes. Nesse primeiro momento, as reclamações, elogios, sugestões, opiniões e questões foram levantadas e formaram os temas iniciais. Em sua grande maioria, foram necessários apenas ajustes para alcançarmos os temas principais. Por exemplo, uma temática pensada foi “explicações sobre o processo de votação”, enquanto outra temática enfatizada foi “mobilizar outras pessoas para votarem”. Ambas foram consideradas como diferentes maneiras de “mobilização” e agrupadas no mesmo tópico.

Nesse momento inicial de “teste”, surgiram temas que não foram suficientemente fortes para prosseguir; ou seja, temas que alcançaram poucas mensagens (menos de 10 postagens) ao final da análise. Nesses casos, todas as mensagens foram reavaliadas a partir dos temas existentes. Nos casos em que foi impossível aplicá-las a um dos temas existentes, elas foram classificadas como pertencentes ao tema “outros”, criado justamente para esses casos.

Cada mensagem foi atribuída a um único tema, de modo a não dificultar possíveis indicações quantitativas. No caso da mensagem poder ser atribuída a mais de um tema, foram aplicados três critérios: 1) número de argumentos; 2) número de caracteres dedicado a cada argumento e 3) objetivo geral da mensagem. Esses três critérios foram independentes e consecutivos. Explicando de outra maneira: primeiramente, eram analisados os argumentos em referência aos temas selecionados. A mensagem era destinada ao tema para o qual apresentasse maior número de argumentos. Nos casos em que o número de argumentos era igual, era verificado o número de caracteres dedicado a cada argumento e mensagem era direcionada de acordo com o maior número de caracteres.

Finalmente, nos poucos casos em que a mensagem apresentava o mesmo número de argumentos e na qual a diferença entre o número de caracteres era pequena (10 caracteres ou menos), foi realizada uma segunda leitura qualitativa para apreender o objetivo principal da mensagem. Mesmo podendo ser classificada em vários temas, essas mensagens certamente mostravam um objetivo principal. Os outros argumentos se mostravam como outras formas de demonstrar a importância de tal meta primária.

Após tal seleção dos temas do fórum da obra 4, os mesmos temas extraídos foram aplicados nas discussões da obra 5. A grande maioria dos temas precisou apenas de ajustes leves para funcionar dessa maneira, porém alguns temas novos surgiram na análise da obra 5. Posteriormente, esses novos temas foram reaplicados na obra 4 para garantir que tínhamos uma avaliação dos mesmos temas (ou dos temas mais semelhantes possíveis) nos fóruns das duas obras. Finalmente, foram escolhidos dois temas de cada obra e os quatro temas foram selecionados para a aplicação dos indicadores de deliberatividade, apresentados a seguir.

Superada a fase de seleção das mensagens a serem analisadas, começamos a desenvolver a metodologia para se avaliar o grau de deliberatividade de tais mensagens. Dahlberg (2001a, b, c, 2002) critica estudos anteriores de deliberatividade que não tinham critérios concisos e nem eram em uma teoria consistente, ou seja, eles tinham noções vagas de deliberação. Dessa maneira, Dahlberg retira seis critérios de avaliação com base nos preceitos da esfera pública de Jürgen Habermas. Apresentaremos os critérios e o motivo de não adotarmos alguns dos mesmos.

### 3.1.3.1 Tematização e críticas racionais de pretensões de validade

O primeiro critério é chamado de “Tematização e críticas racionais de pretensões de validade” (DAHLBERG, 2002, tradução nossa)<sup>51</sup>. O objetivo é entender se as posições estão sendo apresentadas e se são debatidas criticamente. As posições dos participantes, no ideal deliberacionista, devem ser apoiadas por razões. Assim, são avaliadas duas divisões.

Inicialmente, é avaliada a *Reciprocidade* (1), ou seja, se as pessoas estão lendo as mensagens e respondendo. É um nível mais superficial, que não exige elaboração da réplica, mas apenas o ato de responder a outro usuário ou ao assunto em pauta. As mensagens que não apresentarem respostas serão classificadas como *Monológicas* (2).

Depois, é avaliada a justificação, ou seja, se as pessoas estão apresentando razões para apoiar seus argumentos. Jensen (2003) apresenta três possibilidades de justificação (ou validação) que parecem coerentes. A *Justificação Externa* (3) é aquela em que o usuário se utiliza de fontes externas para manter seu argumento, sejam fatos, dados, notícias, etc. A *Justificação Interna* (4) é baseada no próprio ponto de vista do usuário, que utiliza explicitamente seus padrões e valores e histórico pessoal (testemunho) para apoiar seu

---

<sup>51</sup> No original: “Thematization and reasoned critique of problematic validity claims”.

argumento. Finalmente, Jensen afirma que é possível ter uma alegação, ou seja, a pessoa afirma sua posição, mas não apresenta sua justificativa ou algum fato, o que chamaremos de *Posição (5)*<sup>52</sup>.

### 3.1.3.2 Reflexividade

No segundo critério de Dahlberg (2002), temos a “Reflexividade”, na qual os participantes devem examinar seus valores, pensamentos e interesses em comparação com o contexto social. Em outras palavras, a pessoa deve estar disposta a avaliar a posição dos outros e até revisar a sua posição inicial se persuadida pela força de outros argumentos. Pelo fato da reflexividade ser um critério interno, ele é difícil de se avaliar unicamente pelas mensagens (*Ibidem*).

Novamente, Jensen (2003) oferece uma subdivisão que pode facilitar a apreensão do indicador. A reflexividade pode ser avaliada de três formas. *Persuasão (6)*, quando há sinais explícitos de que um usuário se sente persuadido pela argumentação de outro participante ou pela discussão no geral. *Progresso (7)*, quando um usuário reflete sobre outra postagem, responde com novos argumentos ou informações ou, mesmo, tenta criar uma síntese dos argumentos. Ou *Radicalização (8)*, quando o usuário reage negativamente à outra postagem e radicaliza seu ponto de vista anterior, não estando aberto a outras possibilidades.

Acreditamos que uma mensagem só poderia ser considerada como reflexiva se ela também apresentar reciprocidade, apesar dos autores supracitados não explicitarem tal minúcia. Obviamente, temos ciência de que nem todos os usuários precisam fazer referência ao assunto para responderem ao mesmo, entretanto é preciso reconhecer as limitações do estudo de deliberação online e analisar apenas o que está explícito ou *claramente* implícito. Percebemos, no teste inicial, que grande parte das mensagens ofertava novas razões ao tema sendo discutido, mas não havia quaisquer provas de que os participantes haviam lido as mensagens ou se estavam efetivamente refletindo sobre as mensagens. Poderíamos chegar a um ponto de ter um alto índice de “Reflexividade – Progresso”, pois novos argumentos eram apresentados - mas baixos índices de reciprocidade, o que tornaria a análise pouco válida em nosso ponto de vista.

---

<sup>52</sup> Agradeço a Vanessa Veiga pela idéia de substituir alegação por posição, o que facilitou a compreensão do indicador.

### 3.1.3.3 Ideal Role Taking

No terceiro critério de Dahlberg (2002), temos o “Ideal Role Taking”, ou tomar o lugar do outro. Para tanto, é preciso respeito para escutar e dar a devida atenção às colocações dos outros participantes e, também, é necessário que o debate seja contínuo; que não termine abruptamente. Seguimos a própria ordem sugerida pelo autor, mas, em nossa avaliação, o *ideal role taking* é praticamente o primeiro pré-requisito de uma deliberação de qualidade. Antes de serem capazes de responder (reciprocidade), de refletir sobre a questão e estarem dispostos a mudarem suas opiniões (reflexividade), os debatedores devem estar dispostos a ouvir uns aos outros de maneira respeitosa e, também, a dar prosseguimento ao debate até que se alcance um resultado mais aceitável pelos envolvidos.

Em relação à escuta respeitosa, Dahlberg (2002) sugere que avaliemos a ausência de respeito. Conforme Janssen, Kies (2004), a possibilidade de avaliação de respeito de Steenbergen et al (2003) é possivelmente a melhor saída. Em tal análise, novamente temos três divisões. Originalmente, O *Respeito Implícito* (9) acontece quando não há posições negativas, mas também não há positivas. O *Respeito Explícito* (10), quando há pelo menos uma posição positiva explícita sobre grupos, independentemente da presença de posições negativas. E, finalmente, as mensagens sem respeito.

No caso de mensagens respeitadas, acreditamos que a definição de Janssen, Kies não seja forte o suficiente. Percebemos que a simples ausência de posições negativas e positivas permite à imensa maioria das mensagens ser classificada como “respeito implícito” e não necessariamente isso reflete as mensagens. De tal forma, consideramos que as mensagens precisam fazer referências a outros grupos (associações, moradores de um bairro, etc.) ou indivíduos para poderem ser classificadas como formas de respeito implícito ou respeito explícito.

O respeito implícito acontece quando há referências, menções a tais grupos de pessoas, mas não há posições favoráveis ou contrárias ao grupo. Ou seja, há respeito porque o falante considera a visão de outro indivíduo ou coletivo, mas não o faz de maneira explícita, como no exemplo abaixo.

Obra 5 Luiz (25/11/2008 06:06:54) Concordo totalmente com a conclusão da obra, porém tenho uma crítica, pela praça São Vicente também passam moradores de Contagem, e como os votos para o orçamento participativo somente são validos para os moradores de BH ficaremos prejudicados pois, o numero de moradores de Contagem é muito grande e iria render muitos votos para esta obra. Sugiro que a votação deveria ser aberta a todos que utilizam a rodovia e não somente aos moradores de BH. Atenciosamente, ADM. Luiz Carlos Carvalho (ODP, 2008).

Na mensagem acima, é possível ver que o Luiz claramente está preocupado com os moradores da cidade de Contagem, que serão afetados por uma das obras, mas que não poderão votar, já que o OPD era restrito ao eleitores de Belo Horizonte. Todavia, ele não explicita exatamente por que é importante considerar tais moradores. Logo, há uma forma de respeito, porém implícita.

Consideramos, por outro lado, que o respeito só pode ser classificado como explícito se há um claro posicionamento positivo com relação aos grupos tratados pelo falante. Geralmente, isso foi percebido quando o usuário fazia referências a valores universais, como igualdade, direitos, dignidade humana e afins, como exemplifica a fala abaixo.

Obra 5 Cândia (24/11/2008 11:27:14) O problema que a MAIORIA das pessoas AFETADAS pelo transito na praça são vicente é residente em contagem o que afeta diretamente na votação, essas pessoas deveriam ter o direito de votar!!!!!!! (OPD, 2008).

O objetivo da fala de Cândia é bastante similar ao da mensagem do Luiz, acima apresentada. Por outro lado, Cândia faz apelos a valores fortes, de maneira explícita. Por exemplo, afirma que os moradores de Contagem são afetados, então devem ter o “direito” de votar, ou seja, há um apelo a direitos, à autonomia e à igualdade entre os cidadãos.

Em relação à ausência de respeito, acreditamos que o trabalho de Papacharissi (2004) seja adequado para complementar à análise. A autora distingue entre mensagens rudes e incivis, como explicado anteriormente. Dessa maneira, também teríamos duas formas de ausência de respeito. A mensagem *Sem Respeito: rude* (11), aquela em que há ofensas, ironias, ataques pessoais, etc, mas que não atacam valores democráticos. E *Sem Respeito: incivil* (12), nas quais existem discursos de preconceito, racismo, ódio ou ataques contra princípios democráticos. Eis um exemplo:

Obra 4 Leone (27/11/2008 04:30:25) O cidadão Mateus está enganado quando diz que a Região Sul é para onde cresce BH. Na verdade, a região Sul é para onde cresce o percentual de moradores milionários das cidades de BH e Nova Lima. O resto da população, a massa, faz crescer as regiões Noroeste e a região da Linha Verde na capital. Ele está certo em defender a região onde mora, citando Pátio Savassi e arredores BURGUESES, pois deve ser um filhinho de papai ou algum empresário da nossa elite. Eu o aconselho a passar na região da obra 05, no bairro da periferia chamado Alípio de Melo, num horário de pico, para conhecer melhor a realidade da cidade onde vive. Pelo que parece, ele só conhece a elite dos bares, restaurantes, boates e condomínios de luxo.

A mensagem acima é uma das mais ofensivas de toda a conversa analisada, entretanto ela ainda é classificada como rude e não como incivil. Apesar das diversas formas de desrespeito, o falante não chega a realizar um discurso do ódio, ele não chega a desferir um ataque contra valores democráticos ou contra um grupo. Apesar de ser forte e poder causar novas brigas, a mensagem de Leone também tem argumentos e sentido claro: “a região que você defende é a mais rica e menos necessitada da obra. A minha região, mais pobre, precisa mais de tal realização”.

O segundo aspecto do critério do *ideal role taking* é a continuidade das mensagens. Faremos inicialmente a média de mensagens por dia (número total de mensagens sobre dias de fórum) e a compararemos com o número de mensagens por dia. Essa comparação nos permitirá examinar se há irregularidades nos fluxos de mensagens, se houve dias de vários debates ou dias de descaso no que concerne à quantidade de mensagens postadas no fórum.

Abandonamos a idéia de se avaliar os caracteres das mensagens (JANSSEN, KIE, 2004; JENSEN, 2003), pois é um critério pouco valioso e muito questionável. Se somarmos os caracteres de todas as mensagens e dividirmos pelo número de postagens, iremos obter a média que as mensagens irão ter. Todavia é plenamente possível fazer um excelente argumento racional em poucas palavras e é possível fazer um enorme texto com poucas justificativas. Em nossa visão, isso pouco ou nada contribui para a continuidade de um diálogo.

#### 3.1.3.4 Sinceridade

O quarto critério de Dahlberg é a “Sinceridade”. Seguindo a idéia de ação comunicativa habermasiana, o autor defende que os participantes deveriam ser sinceros em suas opiniões e evitar a ação estratégica para alcançar vantagens. Segundo Janssen, Kies (2004) pela dificuldade de se apreender a sinceridade, geralmente é analisada a sua ausência, especialmente quando há incongruência na participação de determinados usuários.

Assim como Steenbergen *et al* (2003), acreditamos que a sinceridade seja um critério complexo demais para ser analisado unicamente pelas palavras. Qualquer tentativa de apreendê-lo pode se tornar excessivamente subjetivo por parte do pesquisador. De tal maneira, optamos por não utilizar tal critério. Warren (2007) também afirma que a melhor forma de se avaliar a deliberação não está em se concentrar nas intenções comunicativas iniciais dos participantes, mas sim na avaliação dos resultados da comunicação. Adotando essa perspectiva, a sinceridade dos indivíduos na deliberação não é um pré-requisito para uma deliberação de qualidade.

### 3.1.3.5 Inclusão e Igualdade Discursiva

O quinto critério de Dahlberg é “Inclusão e igualdade discursiva”. O debate deve ser aberto para todos os concernidos e todos os participantes devem ter oportunidade igual de se manifestar. Uma parte desse critério já é analisada na estrutura do fórum, quando avaliamos questões como liberdade e abertura de discussões e o controle da agenda temática.

Assim, no quesito inclusão e igualdade discursiva, analisaremos, principalmente, a idéia de exclusão digital, apresentando alguns dados a respeito do número de pessoas com acesso à Internet na região sudeste do Brasil<sup>53</sup> e possíveis implicações dessa questão para a deliberação online. Nosso objetivo não é fazer uma análise complexa da exclusão digital, que é influenciada por diversos fatores, mas evidenciar que ela deve ser mais bem considerada ao se realizarem programas participativos online.

Posteriormente, analisaremos se houve um domínio da discussão por poucos usuários, o que pode inibir a participação de outros cidadãos. Suspeita-se, a partir das análises iniciais do *corpus*, que, ao contrário dessa idéia, a grande maioria dos indivíduos postou apenas uma mensagem. Segundo Jensen (2003), o fato das pessoas postarem apenas uma vez (*one-timer effect*) dificulta a complexificação do debate, principalmente se o avaliarmos do ponto de vista de critérios como reciprocidade e reflexividade. Além de classificar cada postagem como anônimo ou identificado, também estaremos atentos ao número de mensagens por indivíduo.

### 3.1.3.6 Autonomia do Estado e do Poder Econômico

O sexto e último critério de Dahlberg é a “Autonomia do estado e do poder econômico”. A deliberação deve ser direcionada por razões, pelas necessidades públicas dos cidadãos e não pelo dinheiro ou pelo poder administrativo. Tal critério parece-nos o menos aplicável ou mesmo pertinente, uma vez que se trata de um fórum hospedado no site de uma prefeitura. Outros indicadores da análise estrutural do fórum e da análise do site já nos

---

<sup>53</sup> Não foi encontrada pesquisa recente sobre os dados de Belo Horizonte. Utilizaremos-nos de dados referentes à região sudeste do Brasil.

permitirão evidenciar como foi a atuação e a influência dos agentes da Prefeitura na discussão. Assim, optamos pela exclusão desse critério.

De tal modo, temos indicadores quantitativos e indicadores qualitativos. Todos servirão de base para a análise do grau de deliberatividade das mensagens. Apresentamos a tabela abaixo, que explicita nossa tipologia. Os indicadores numerados são aqueles que serão aplicados diretamente em cada mensagem analisada.

**Tabela 11:** Critérios de Deliberatividade.

CRITÉRIO	SUB-DIVISÕES
<b>Tematização e crítica racional</b>	(1) Reciprocidade
	(2) Monológica
	(3) Justificação Externa
	(4) Justificação Interna
	(5) Posição
<b>Reflexividade</b>	(6) Persuasão
	(7) Progresso
	(8) Radicalização
<b>Ideal Role Taking</b>	(9) Respeito Implícito
	(10) Respeito Explícito
	(11) Sem Respeito: rude
	(12) Sem Respeito: incivil
	Continuidade: mensagens por dia
<b>Sinceridade</b>	Excluída.
<b>Inclusão e Igualdade discursiva</b>	Pessoas com acesso à internet.
	Número de postagem por pessoas.
<b>Autonomia do Estado e do poder econômico</b>	Excluída.

Os outros critérios que serão aplicados a cada mensagem são: anônimo (13), identificado (14), nome (15) e data da postagem (16). Mesmo aqueles que postaram apenas um nome pessoal serão classificados como identificados, pois o anonimato em nossa pesquisa está na intenção de resguardar a sua identidade. Usar um nome como identificação tende a

estar próximo do comprometimento ao debate esperado pelos autores<sup>54</sup> (JANSSEN, KIES, 2005; WILHELM, 2000)

De tal maneira, toda mensagem será analisada por esses 16 critérios. Obviamente, nenhuma mensagem conterà todos, pois alguns são excludentes, mas toda mensagem será classificada pela data e também pela identificação ou não do participante, além de seu nome. Os outros indicadores serão avaliados qualitativamente em cada mensagem.

Nossos critérios buscam analisar o grau de deliberatividade das mensagens online do OPD, tentando considerar diversos fatores que podem afetar esse nível de qualidade das conversações. A nossa metodologia se baseia em indicadores analíticos já testados e consolidados no meio, mas, ao mesmo tempo, busca inovar e contribuir para o campo ao construir um modelo próprio.

Para a análise, faremos uso *do software* “Atlas TI 5.5”, um programa desenvolvido para análises qualitativas semelhantes à nossa proposta. O programa permitirá não apenas uma análise mais rápida que a possibilitada por editores de texto comuns, mas também permite cruzamento dos dados, indicação dos operadores mais encontrados, palavras mais usadas e a geração de relatórios que contêm todas essas informações.

Finalmente, é importante dizer que nenhum dos métodos que verificamos faz alusão aos diferentes indicadores de deliberatividade apresentarem níveis de importância distintos, ou seja, alguns indicadores são mais importantes que outros para uma efetiva deliberação. A reflexividade, por exemplo, é uma atividade mais difícil e complexa de se realizar que a reciprocidade.

De tal forma, uma das possibilidades seria atribuir diferentes pesos aos atributos da deliberatividade, logo o aparecimento de certos elementos seria preferível a outros. Entretanto, tal realização, considerada no início da pesquisa, se mostrou intrincada e pouco produtiva. Qual seriam os pesos atribuídos? A reflexividade é duas vezes mais importante que a reciprocidade? É apenas 30% mais importante? A reflexividade e a justificação são igualmente importantes? Se não, qual a mais importante? Em que medida?

A teoria deliberativa é essencialmente muito abstrata para gerar tais números. Qualquer aplicação dessas medidas poderia levar a erros conceituais maiores que a análise distinta de cada indicador. Assim, optou-se por fazê-la separadamente e depois realizar uma análise conjunta dos resultados.

---

<sup>54</sup> O uso de apenas um nome ainda permite o usuário a esconder sua identidade, mas se considerarmos que a ferramenta não exigiu a identificação, consideramos que se identificar com um nome não objetiva o anonimato. Todos apelidos, pelo contrário, foram considerados como “anônimos” na classificação.

## 3.2 ANÁLISE DO SITE DO OPD

### 3.2.1 Funcionalidade

No geral, o site pode ser classificado como “leve”, ou seja, não exige *hardwares*<sup>55</sup> potentes ou uma conexão à internet de alta velocidade. O site responde bem à mudança de páginas. As imagens também não exigem muito da conexão, sendo no geral pequenas.

Em nossa avaliação, a única ferramenta que exige mais da conexão é a exibição de vídeos. Apesar de ser uma ferramenta poderosa para facilitar a compreensão do eleitor, por sua linguagem fácil e o bom uso de imagens e animações, ela é pouco sensível aos cidadãos que se utilizam de conexão discada (lenta). Se o usuário decidisse ver todos os vídeos do site, especialmente os vídeos das obras em votação, ele certamente teria dificuldades e gastaria um tempo razoável.

Em termos de *software*<sup>56</sup>, a funcionalidade e a navegação do OPD, no geral, são excelentes em nossa avaliação. O site consegue ser simples, bem organizado e funcional. É importante dizer que ele obedece à regra dos “três cliques”, ou seja, é possível acessar todas as funções do site usando apenas três cliques do mouse.

O site oferece boa organização na forma de abas na parte superior da página, como pode ser visualizado na figura 2 abaixo. Através dessas abas, é facilmente possível alcançar todo o conteúdo online. Elas tanto permitem conhecer as especificidades de cada obra quanto apreciar mais sobre o processo no geral.

---

<sup>55</sup> Hardware se refere à parte mecânica, ou seja, ao próprio computador. Sites muito “pesados” podem exigir processadores, placas de vídeo e outros hardwares mais novos. Geralmente, isso acontece através da exigência de softwares (especialmente navegadores) mais recentes, que, por sua vez, necessitarão de máquinas mais potentes.

<sup>56</sup> *Softwares*, por sua vez, são programas de computador. Um site pesado pode exigir um navegador mais novo ou, mesmo, outros programas que exigem muito *hardware* para exibição de imagens, animações e vídeos.



**Figura 02:** Abas e links para navegação. Fonte: site OPD (2008).

Além disso, há diversos links internos no site que permitem que o usuário acesse determinadas seções diretamente, sem se utilizar das abas, conforme a figura 2. Ao final de todas as páginas, há um link para a “página anterior”, o que facilita bastante a localização e a movimentação entre as diferentes páginas do site do OPD, ou seja, a navegação interna é possível de vários modos e acaba sendo mais livre.

No caso de dúvida, há a possibilidade de se acessar o “mapa do site”, ou seja, uma página que contém o link para todos os endereços contidos dentro da página do OPD. No sentido de organização, acreditamos que a principal falha está na ausência de ferramentas de busca de conteúdo, o que é importantíssimo para se localizarem questões-chave ou muito específicas.

Os recursos multimidiáticos são bem utilizados no portal eletrônico. Além das informações textuais sobre cada obra, os designers do site se utilizaram de imagens e vídeos que clarificam e facilitam a compreensão do processo e, especialmente, das obras. É interessante perceber como cada obra apresentava imagens exibindo a via e como o local ficaria após a realização da obra, como pode ser visto na imagem abaixo.



**Figura 03:** Antes e depois da realização da obra. *Fonte:* site OPD (2008).

Além disso, cada obra também apresentou um vídeo explicativo. Nesse vídeo, um ator explicava em linguagem acessível a importância da obra e o impacto que ela causaria. Durante o vídeo são exibidas animações que mostram os benefícios da obra.

Outra opção multimidiática bastante interessante foi a utilização de mapas virtuais. Através da tecnologia dos *google maps*<sup>57</sup>, o site permitiu algumas atrativas opções. Primeiramente, os mapas virtuais permitiam ao usuário localizar as obras a serem escolhidas. Essa localização poderia ser tanto exata (visualizar no mapa onde a obra seria realizada) ou através de referências. Conforme pode ser visto na figura 4, o mapa exibia shoppings, escolas, igrejas e outras referências que ajudassem o internauta a se encontrar. Ao clicar na referência, o programa se deslocava para o local pedido, mostrando o mapa da região.

<sup>57</sup> <http://maps.google.com.br/maps>. Essa tecnologia permite tanto a visualização por mapas ilustrados quanto por imagens de satélite.



**Figura 04:** Mapa e referência de localização da obra. *Fonte:* site OPD (2008).

Considerando que apenas uma obra seria realizada, a possibilidade de saber exatamente o local que ela afetará é algo vital para um voto mais consciente. É curioso ressaltar que também as obras do OPD 2006 poderiam ser localizadas no site, o que é uma forma de reforçar e ressaltar a importância do programa participativo online, além de facilitar ao eleitor perceber as regiões que mais ou menos receberam investimentos nos últimos anos.

Além disso, os criadores do site do OPD utilizaram os mapas para potencializar um *Quiz* (jogo de perguntas). A idéia do jogo é responder a perguntas diversas sobre a cidade. Em cada pergunta, o mapa mostra a localização do ponto da cidade sendo questionado. Por exemplo, há perguntas sobre a história do mercado municipal de Belo Horizonte. O mapa mostra sua localização no centro de Belo Horizonte. A qualquer momento, é possível navegar pelos mapas, ampliando ou reduzindo sua escala, conforme a tecnologia do *google maps*.

Um quesito fraco do site, em nossa avaliação, está na forma de contato com o agente municipal. A seção “fale conosco” abre um formulário para o envio de e-mail. Todavia, não há informações claras sobre o funcionamento da ferramenta. Não é possível saber se as dúvidas, por exemplo, serão respondidas pelos técnicos de informática do site ou por representantes políticos da Prefeitura. A ferramenta não gera qualquer número de protocolo que garanta que será respondida, o que pode diminuir a confiança na ferramenta, especialmente se tal resposta demorar (MARQUES, 2008).

**Orçamento Participativo Digital 2008**

PREFEITURA BH  
A PREFEITURA FAZ. BH ACONTECE.

Votação 2008 OP 15 Anos OP Digital 2006 Debates Notícias

Página Inicial Dúvidas **Fale Conosco** Mapa do Site

**Fale Conosco**

Preencha corretamente o formulário abaixo com os seus dados e dúvidas.

**Não encontrou o que procurava?**  
Para sua comodidade, preencha o formulário ao lado que entraremos em contato.

Você já acessou a página de "Dúvidas Frequentes"?

\*Nome:

\*E-mail:

\*Mensagem:

**Enviar**

\*Campo obrigatório

[Dúvidas frequentes](#)

[Página anterior](#)

**Figura 05:** Fale Conosco. *Fonte:* site OPD (2008).

Além disso, não é disponibilizado um e-mail para o contato. As dúvidas só podem ser retiradas pelo próprio site, não permitindo as diversas possibilidades técnicas oferecidas por um e-mail pessoal (*emoticons*, sublinhar, negrito, itálico, uso de imagens, etc., etc.).

Curiosamente, as ferramentas participativas – chat, fórum e ferramenta de comentários - apresentaram os maiores pontos fracos da funcionalidade do site. No geral, as possibilidades oferecidas por tais ferramentas estão muito aquém das opções já existentes em sites comerciais.

No caso do chat, ele só foi aberto nas datas programadas pela Prefeitura, quando secretários municipais iriam responder a dúvidas dos cidadãos. Obviamente, trata-se de um enorme avanço se pensarmos em maior proximidade e responsividade dos representantes políticos dos cidadãos. Mas, no quesito técnico, o chat foi basicamente simples. Ele não permitia, por exemplo, o envio de imagens ou sons. Mesmo possibilidades simples, como enviar uma mensagem privada a outro usuário, não estavam disponibilizadas. Após ser fechado, o conteúdo das conversas também não foi disponibilizado, o que ignora o potencial de assincronidade da rede mundial de computadores.

O fórum sofreu de limitações semelhantes. Ele se mostrou uma ferramenta básica de texto, permitindo negrito, itálico, sublinhado e afins, assim como citações a outras mensagens,

mas não era possível postar vídeos, imagens ou sons. O fórum exigia o cadastro e não permitia mensagens anônimas, o que é uma restrição à participação. A opção de respostas rápidas (*quick reply*)<sup>58</sup> também não estava disponível. Finalmente, o fórum era pré-moderado.

Consideramos que a ferramenta de postar comentários foi a mais primária e simplória de todo o site nos aspectos técnicos. Basicamente, a ferramenta só permitiu a postagem simples de mensagens de texto. Não houve literalmente outra opção. Ela não permitia qualquer tipo de edição do texto, não habilitava nenhum recurso multimidiático e sequer dava a alternativa de responder a outra mensagem, fazer uso de citação, agrupar mensagens ou semelhantes. Ademais, como já dito, a ferramenta não permitia qualquer tipo de organização das mensagens (como, por exemplo, a divisão por tópicos), que ficavam unidas em grandes blocos. Esses blocos sequer eram separados por página. Ou, em outras palavras, ao final da discussão havia um gigantesco bloco único de mensagens, que não apenas exigia muito da conexão à internet para carregar, como era um enorme empecilho à visualização e à leitura das mensagens<sup>59</sup>. A figura 6 abaixo exemplifica como a ferramenta de postar comentários funcionou. Do lado esquerdo, é possível ver que a divisão dos fóruns seguiu a separação das obras. E no lado direito da figura vemos o exemplo do bloco único que as mensagens dos cidadãos formavam.



**Figura 06:** Ferramenta de postar comentários. *Fonte:* site OPD (2008).

<sup>58</sup> No *Quick Reply*, há uma caixa de texto aberta na parte inferior da página. Basta que se digite a mensagem e clique em “postar”. Fóruns que não apresentam essa opção obrigam o usuário a clicar no botão responder, que, por sua vez, abrirá a caixa de resposta.

<sup>59</sup> Noveck (2004) apresenta a importância de ferramentas de comentários possibilitarem efetivos debates e o ganho de conhecimento por parte dos cidadãos. O desenvolvimento de bons softwares é vital, segundo a autora.

### 3.2.2 Conteúdo

Se, no geral, a funcionalidade foi bem avaliada, a questão do conteúdo é mais complexa. A idéia de conteúdo está, aqui, diretamente relacionada à forma pela qual as informações necessárias para entender e participar do OPD foram dispostas. De tal maneira, podemos dizer que elas precisavam estar dispostas em dois níveis: um simples e outro profundo.

Chamamos de nível simples ou raso, aquele que permite ao cidadão obter informações básicas sobre as obras, sobre o processo, e sobre como se envolver no mesmo. Apesar de “simples”, ele precisa conter todos os elementos importantes ou vitais para uma efetiva participação, como custo da obra, número de beneficiários, informações sobre como participar, etc.

No nível complexo ou profundo, acreditamos que as informações devem permitir que os cidadãos se aprofundem na questão, o que tende a envolver textos maiores, mais complexos e, muitas vezes, técnicos, como relatórios e avaliações. Tanto melhor se tal nível de complexidade estiver traduzido em termos leigos acessíveis aos cidadãos ordinários, mas a simples possibilidade de acessá-lo já é algo notável.

No nível simples de conteúdo, o site cumpre seu papel de forma magistral. As abas permitem conhecer um pouco da história do Orçamento Participativo, conhecer um pouco sobre sua versão digital, sobre as intervenções aprovadas no OPD 2006 e acessar todas as informações básicas sobre as obras em votação no processo de 2008. O site é bastante didático, de fácil leitura e realmente traz as informações mais importantes sobre os projetos e seus possíveis benefícios, que reproduzimos nas tabelas de 1 a 5.

**Retornar ao site** X

**Obra 4 – Portal Sul / Belvedere** Orçamento Participativo Digital 2008 **PREFEITURA BH**  
A PREFEITURA FAZ. BH ACONTECE.

**Informações Detalhadas** X

**Investimento estimado: R\$32 milhões**

Passam diariamente pelo cruzamento da Avenida Raja Gabaglia com BR-356 (continuação da Avenida Nossa Senhora do Carmo) 120.000 (cento e vinte mil) veículos e 3.000 (três mil) ônibus.

A obra prevê a construção de um conjunto de viadutos, trincheiras e alças viárias que vão ligar diretamente a BR 356 à rodovia MG-30 (estrada para Nova Lima).

Isto vai retirar grande parte do tráfego intermunicipal hoje existente no viaduto da Raja Gabaglia sobre a BR-356 e no cruzamento com a Avenida Luiz Paulo Franco.

Vai melhorar também o transporte coletivo, beneficiando 150 mil pessoas.

**Benefícios**

- Fim do congestionamento na região, que prejudica toda a saída sul da cidade e se estende pelas ruas da região;
- Liberação da Avenida Raja Gabaglia para atendimento do tráfego municipal, sem ter de competir com os veículos de outras cidades;
- Melhoria do sistema de transporte coletivo, diminuindo o tempo de viagem de aproximadamente 150 mil pessoas.

**Soluções da Obra** O que muda Novo Fluxo de Trânsito Antes e Depois

Opiniões sobre esta Obra Vídeo desta Obra Informações Detalhadas

**Figura 07:** Informações básicas de cada obra. *Fonte:* site OPD (2008).

Por outro lado, em análises anteriores (SAMPAIO, 2009c), evidenciamos que a Prefeitura prioriza a ferramenta de votação sobre os outros instrumentos de participação. O primeiro motivo para tal afirmação está no grande direcionamento do conteúdo do site para o voto. O usuário pode se informar da obra, pode participar do *quiz*, assistir a vídeos e afins, pode até discutir online, se preferir; mas o grande objetivo é votar em sua obra “favorita”. A própria definição do 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](http://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). Abaixo, apresentamos a figura da página de dúvidas e algumas das definições dessa seção do site:

**Orçamento Participativo Digital 2008**

PREFEITURA BH  
A PREFEITURA FAZ, BH ACONTECE.

Votação 2008 OP 15 Anos OP Digital 2006 Debates Notícias

Página Inicial Dúvidas Fale Conosco Mapa do Site

**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?  
 Não encontrou o que procurava? [Fale conosco.](#)

[Página anterior](#)

**O que é o OP Digital?**

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.

O acesso ao site para conhecer as obras e votar é feito pelo endereço [www.opdigital.pbh.gov.br](http://www.opdigital.pbh.gov.br). A votação por telefone é realizada por meio de ligação gratuita pelo número 0800 723 22 01.

Na versão 2008 será eleita uma única obra dentre cinco candidatas. O período de inscrição será de 10 de novembro a

**Figura 08:** Dúvidas. *Fonte:* site OPD (2008).

**Tabela 12:** 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: <http://opdigital.pbh.gov.br/>. Seção “Dúvidas”. Acesso em 16 Fev. 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 por meio do site, não há itens sobre a importância de se debater, discutir e analisar devidamente antes da votação ou mesmo a possibilidade de se realizarem tais discussões em ambientes off-line. Além disso, não há qualquer tipo de instrução para incentivar (ou ensinar) o uso das outras ferramentas digitais disponíveis do site como o fórum, a ferramenta de comentários ou mesmo o quiz, os mapas. Ou seja, ele pressupõe que o usuário já sabe como utilizá-las, o que certamente não é verdade entre todas as camadas sociais de participantes do processo.

Ora, se considerarmos que o objetivo principal da Prefeitura foi, em teoria, a votação, então o site cumpre relativamente bem o objetivo de informar o votante sobre as questões básicas necessárias para ele conhecer as suas opções de voto e como realizar tal voto pela internet ou pelo telefone.

Mas, se analisarmos o nível profundo de informações, a situação é bem problemática. Diferentemente de outros sites de OP, que permitem entrar em relatórios, pesquisar orçamentos, atas, avaliações, gastos, licitações e afins - como é o caso do site do OP de Porto Alegre (SAMPAIO, 2009b) - o site do OPD não apresenta qualquer informação mais profunda. Nenhum tipo de relatório, estudo, avaliação, ata ou qualquer outro documento é disponibilizado no endereço eletrônico.

No fórum da obra 5, por exemplo, muitos participantes reclamam que a região em questão não recebe obras viárias há muito tempo, situação que se repete no fórum da obra 4. Todavia, um eleitor realmente consciente, que queira votar na região que menos recebeu investimentos nos últimos anos, não poderá fazê-lo, ao menos, não se ele estiver restrito ao repertório informacional provido pelo site do OPD. Mesmo um eleitor menos exigente que deseje apenas conhecer mais da história, dos impactos ou das necessidades das regiões concernidas não conseguirá informações extras.

Um dos maiores problemas do portal é que ele não faz nenhuma ligação a outras fontes. O próprio site da PBH dispõe de grande parte das informações aqui reclamadas, tendo inclusive diversas ferramentas de transparência e *accountability* que poderiam ser interessantes para algum cidadão realmente disposto a se informar, antes de votar.

Finalmente, outra grande crítica que pode ser realizada em questão do conteúdo é a falta de disponibilidade do mesmo. Foram realizados 4 chats entre agentes municipais e cidadãos e o conteúdo de tais conversas não foi disponibilizado para quem não esteve presente. Na verdade, logo após o término do chat, este era fechado e as conversas “perdidas”. O mesmo ocorreu com as mensagens postadas no fórum, que, depois de fechado, não mais apareceu

entre as opções do site. No caso dos chats, onde os representantes políticos participaram ativamente do processo e se utilizaram das novas ferramentas para ter uma interação direta com os cidadãos, o conteúdo não ser disponibilizado online parece, no mínimo, contraditório.

Assim, em resumo, podemos dizer que as informações básicas são bem dispostas, práticas e funcionais, mas não há muito além delas. Então, parece haver o pressuposto de que o eleitor já sabe a obra em que vai votar, que a experiência pessoal vai ser o determinante na escolha. O site, dessa maneira, não se posiciona como uma efetiva fonte de informações, que irá permitir uma melhor reflexão antes do voto. Percebemos a mesma falha *a posteriori*, pois diversas conversas realizadas em seu interior não foram liberadas para posterior consulta, o que inibe fortemente o caráter assíncrono da internet.

### 3.3 ANÁLISE DOS FÓRUNS DO OPD

#### 3.3.1 Estrutura Comunicativa

##### 3.3.1.1 Identificação

A identificação por parte dos usuários não foi obrigatória na ferramenta de postar comentários. Entretanto, a grande maioria dos usuários se identificou. Foi perceptível que essa maioria optou ou por utilizar o nome completo ou por um só nome. Essa parcela que optou por colocar apenas um nome poderia ser considerada como “anônima” na indicação de Janssen, Kies (2005). Entretanto é preciso refinar a idéia do anonimato. Ele pode tanto servir para a pessoa se proteger (ao não se identificar), como possibilitar à pessoa agir de maneira irresponsável. Identificar-se com apenas um nome serve melhor à primeira idéia que à segunda. O uso de um nome tende a evidenciar que há uma pessoa real por trás daquele comentário, que está comprometida com o debate.

Por outro lado, também é preciso cuidado ao ligar o anonimato à falta de responsabilidade para com o debate. No fórum 5, por exemplo, houve um usuário que se identificou como “Obra 5 Já”, que postou diversas vezes, tratando dos vários motivos para se votar na obra 5, incentivando os outros a votarem na obra e apresentando os números de voto para incentivar os outros a continuarem apoiando a obra 5, conforme os exemplos abaixo.

Obra 5 OBRA 5 JÁ !!! (26/11/2008 12:59:17) 12h52 - SÓ FALTAM 980 VOTOS PARA PASSAR A OBRA 4... VOTAÇÃO MACIÇA JÁ NA (OBRA 5)!!! ONTEM, ERAM 2.100 VOTOS DE DIFERENÇA... FAÇAMOS A NOSSA PARTE... LIGUEM PARA OS PAIS, AVÓS, BISAVÓS, TETRAVÓS, TIOS, VIZINHOS, AMIGOS, NETO, BISNETO, TETRANETO... PEÇAM VOTOS... SERÁ O NOSSO PRESENTE DE NATAL!!! VIVA SÃO VICENTE DE PAULA!!! (OPD, 2008)

Obra 5 OBRA 5 JÁ!!! (26/11/2008 12:46:11) EMPATE TÉCNICO: AÍ GALERA, JÁ TEMOS UM "EMPATE TÉCNICO", SÓ CABENDO A NÓS FAZER A DIFERENÇA CONTRA A (OBRA 4) DA ZONA-SUL... NÃO SE ESQUECENDO QUE A VOTAÇÃO VAI ATÉ 08/DEZ (OPD, 2008).

Nos fóruns analisados, mesmo não sendo obrigatória a identificação, foi perceptível que a imensa maioria dos participantes buscou apresentar argumentos na discussão. Uma evidência disso é que o número de mensagens irrelevantes (aquelas que não continham demandas, opiniões ou posicionamentos claros) não superou 5% na média dos fóruns. Por outro lado, também não há qualquer indicação de que o anonimato contribuiu para uma melhor igualdade discursiva.

### 3.3.1.2 Abertura e liberdade

As ferramentas de discussão do OPD possibilitaram bastante abertura e liberdade aos usuários. Com exceção do voto e do fórum, o site era totalmente aberto a qualquer visitante e a identificação não foi obrigatória. Não havia ferramentas de controle de postagens por tempo ou qualquer tipo de restrição temática. Se a votação se limitou a eleitores de Belo Horizonte, a participação nos fóruns contou com pessoas de toda a região metropolitana, especialmente das cidades que seriam diretamente beneficiadas pelas obras, como Contagem e Nova Lima. Essa possibilidade certamente influenciou positivamente o debate, que precisou se tornar mais complexo para lidar com as questões de pessoas concernidas, que não poderiam votar diretamente.

Contudo, o fórum online não chegou a conter 10 mensagens, enquanto a ferramenta de postar comentários apresentou mais de mil colaborações. Uma possível explicação para isso está no fato de que o fórum exigia um cadastro, enquanto a ferramenta de postar comentários não exigia sequer a identificação. Ao tratarmos do ambiente online, o registro e a identificação podem funcionar como aumentos para o custo da participação política. Essa hipótese, entretanto, precisa ser testada por meio de pesquisas de opinião com os usuários, o que não pretendemos realizar em nosso estudo.

### 3.3.1.3 Agenda da discussão

A agenda da discussão também foi totalmente aberta. Não há, em nenhum momento, qualquer participação por parte de agentes da Prefeitura no sentido de direcionar as discussões ou os assuntos em pauta. Como os vários temas indicam, houve total liberdade para se tratar de diversos tópicos. Há, evidentemente, um agendamento inicial por parte da Prefeitura, ou melhor, ao definir que todas as obras do OPD 2008 seriam viárias, ela “agendou” o tema como sendo o trânsito. Todavia, não houve ações do agente municipal para enquadrá-lo ou alimentá-lo. Percebe-se que esse agendamento se mostrou forte nas mensagens, uma vez que a maioria se concentrou em questões de trânsito, mas não houve qualquer incentivo ou imposição do Estado para tais discussões, ou seja, as discussões foram livres.

Assim, mesmo com tal “agendamento”, percebeu-se que houve discussões e diálogos entre os usuários. Mesmo o macro-tema tendo sido o trânsito, existiu uma variedade de assuntos e discussões. No fórum 4, por exemplo, muitos participantes se preocuparam em lidar com a polêmica envolvendo Nova Lima, postando argumentos favoráveis ou contrários à hipótese de que a obra beneficiaria mais diretamente os moradores de Nova Lima. No fórum 5, as mensagens de mobilização - aquelas que clamavam as pessoas a participarem, a atraírem outras pessoas para votar na obra, que incentivavam a votação - foram constantes em toda a duração do debate.

As trocas argumentativas e essa diversidade de temas são uma evidência de que os usuários podem lidar adequadamente com a liberdade da discussão. Se a maneira como a ferramenta foi pensada induz a uma falta de foco e linearidade na discussão, a divisão temática proposta por esse trabalho apresenta fortes indícios de que houve diálogo, complexificação de argumentos e concentração em determinadas questões.

### 3.3.1.4 Moderação

Segundo a agência de Comunicação Nitrato, que desenvolveu e controlou as ferramentas digitais do site do OPD, todas as ferramentas interativas foram pré-moderadas, ou seja, era necessário a liberação do moderador para a mensagem aparecer no site (NITRATO, 2009).

A pré-moderação, obviamente, pode atrapalhar o ritmo de qualquer discussão (WRIGHT, STREET, 2007). Especialmente, se o moderador demora a liberar as mensagens. Por nossa análise do fluxo das mensagens, pode se perceber que não houve qualquer dia em que o moderador deixou de liberar as mensagens, o que certamente ameniza essa questão.

Apesar de se identificarem vantagens e desvantagens a respeito da moderação (JASSEN, KIES, 2004), percebemos que a maioria dos autores da deliberação online vê com bons olhos a moderação, inclusive a pré-moderação. Ela parece ser crucial para permitir um debate democrático com um mínimo de respeito, civilidade e boa vontade (COLEMAN, GØTZE, 2001; WRIGHT, STREET, 2007), além de ser vital se almejarmos a racionalidade, a reflexividade e a igualdade discursiva (MIN, 2007). Wright e Street (2007) acreditam que ela tenha sido um dos grandes fatores que influenciou um ambiente mais respeitoso que aquele encontrado por Wilhelm (2000), que, por sua vez, também defende que a moderação é essencial para o sucesso em tomadas de decisões em fóruns online.

Além da questão óbvia de não permitir mensagens muito rudes ou incivis, esses autores atestam que a moderação também pode ajudar a criar um debate mais organizado, que não foge do tema principal, permitindo argumentos mais “quentes” por estarem concentrados no tema em debate (COLEMAN, GØTZE, 2001; JENSEN, 2003; WILHELM, 2000; WRIGHT, STREET, 2007).

Finalmente, um bom moderador também servirá como promotor da deliberação (JANSSEN, KIES, 2004). No experimento realizado por Min (2007), o moderador – treinado para promover a deliberação - assegurou a discussão balanceada pelos participantes, ou seja, controlou a deliberação de maneira que todos os participantes tivessem a mesma chance de intervir.

No caso do OPD, a moderação teve unicamente o fim de evitar as mensagens rudes ou incivis. Até pela própria forma da ferramenta não houve qualquer direcionamento no tópico de debate, como já analisado. Por outro lado, a pré-moderação também não se posicionou em nenhum momento do debate. Esse fato provavelmente se explica por se tratar de *webmasters*<sup>60</sup> contratados pela Prefeitura para realizar a tarefa. A idéia, aparentemente, foi evitar *flames*<sup>61</sup>.

Como veremos adiante, essa escolha realmente impactou em um número baixo de mensagens rudes e nulo de mensagens incivis, que – se existiram – não chegaram ao fórum

---

<sup>60</sup> Profissionais encarregados de gerenciar o site.

<sup>61</sup> *Flaming* (tradução literal para o português: inflamar) é o ato de publicar mensagens deliberadamente ofensivas e/ou com a intenção de provocar reações hostis dentro de um determinado contexto de discussão (normalmente na Internet). Tais mensagens são chamadas de *flames* (tradução literal para o português: chama, labareda), e na maioria dos casos são publicadas em respostas a mensagens de conteúdo considerado provocante e/ou ofensivo para aquele que publicou o *flame*. Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Flame\\_war](http://pt.wikipedia.org/wiki/Flame_war). Acesso em: 20 nov. 2009.

público. Isso pode, em alguma medida, ter facilitado a presença de mensagens respeitadas, pois é mais fácil ser respeitoso em um ambiente harmonioso, que em um tumultuado (*flamewars*).

Todavia, essa opção acaba denotando a ausência do agente institucional, que fica totalmente aquém do que acontece nas discussões entre os cidadãos. Com a exceção dos chats, que contaram com presença de secretários municipais, a Prefeitura acaba não aproveitando do espaço de interação para conhecer melhor os anseios e necessidades dos cidadãos. Também acaba demonstrando pouca porosidade (ou mesmo interesse) nesses *inputs* discursivos dos cidadãos.

Obviamente, pode-se argumentar que a Prefeitura já cedeu o poder de decisão aos cidadãos, logo o fórum seria especificamente para os cidadãos se convencerem mutuamente. Por um lado, parece uma explicação plausível; por outro lado, soa pouco proveitoso empoderar os cidadãos para tomarem uma certa decisão, mas se afastar de suas opiniões e pensamentos. Isso tende a reforçar o caráter de “enquete virtual” do OPD, que deseja saber a opinião dos usuários, mas de modo bastante limitado.

Além disso, se tomarmos a teoria deliberativa novamente como premissa, perde-se um espaço para se avaliar o processo e dificulta-se a possibilidade de revisão dos posicionamentos (DRYZEK, 2007; GUTTMAN, THOMPSON, 2007; HABERMAS, 1997). Não se trata de se reavaliar e mudar os resultados da votação, mas sim de se avaliar os procedimentos do OPD como os mais adequados, ou não, aos cidadãos. Esse tipo de avaliação e melhoria do desenho institucional do programa participativo é parte inerente do OP presencial de Belo Horizonte (AVRITZER, 2005; AZEVEDO, GUIA, 2005).

### 3.3.1.5 Espaço Público forte ou fraco

Uma das maiores surpresas do trabalho surgiu ao se analisar a “força” do espaço público em questão. Não há qualquer indicação, no site do OPD, de que o fórum, a ferramenta de participação ou mesmo o Chat - que envolveu funcionários da Prefeitura - sejam espaços fortes; ou seja, não havia qualquer garantia de que as mensagens seriam levadas em conta. Na verdade, não há sequer uma indicação de que elas seriam lidas. A divisão temática – apresentada em detalhes abaixo – indica, entretanto, a direção oposta. As pessoas buscaram

reclamar das obras, sugerir mudanças, tentaram entrar em diálogo com a Prefeitura, mas, principalmente, tentaram se comunicar com outros cidadãos.

A idéia de empoderamento pode ser simples para explicar a força do espaço público, ou seja, se pensarmos que a “força” está ligada exclusivamente a resultados políticos. Na visão de Janssen, Kies (2005), as pessoas avaliam o espaço público como forte ao saber que ele será lido e considerado, seja pelo agente estatal, seja pelos outros cidadãos. O conteúdo das mensagens evidencia que as pessoas agiram esperando que suas mensagens fossem lidas (apesar das dificuldades impostas pelos aspectos técnicos) e consideradas.

Ao conceito dos autores, acrescentamos um aspecto único do Orçamento Participativo Digital. As ferramentas de discussão operaram lado a lado com a ferramenta de votação. Esta, como já discutido, apresentou o maior empoderamento possível, já que o voto dos cidadãos era magnânimo na decisão da obra a ser aprovada. A importância do voto e o grande empoderamento dos cidadãos podem ter sido fatores para os fóruns de discussão terem se tornado espaços fortes de discussão. Dezenas de pessoas entraram no fórum não apenas buscando conversar, apresentar suas posições, mas, em grande medida, tentar convencer outros cidadãos sobre a melhor obra. São necessárias outras pesquisas, para se confirmar essa hipótese, mas, se verdadeira, seria uma boa forma de se ligar a participação à deliberação no ambiente online.

### **3.3.2 Cultura política e ideologia**

#### **3.3.2.1 Diferenças culturais (de contexto) entre regiões**

Fazer uma análise da cultura política dos participantes não é o objetivo do trabalho. Entretanto, há questões de contexto que são muito importantes para o resultado dos votos e para o desenvolvimento do debate conduzido no fórum online. Como foram escolhidas para a análise as discussões das obras 4 e 5, acreditamos que as duas regiões devem ser devidamente caracterizadas.

A região da obra 4 se concentra no extremo sul da capital mineira. Essa região faz divisa com a cidade de Nova Lima, que pertence à região metropolitana da cidade. A região sul, em especial a região do Belvedere, que é afetada diretamente pela obra proposta, é a

região com um dos maiores índices sócio-econômicos da cidade<sup>62</sup>. A região também abriga grandes condomínios fechados, onde, geralmente, moram as pessoas com maiores recursos financeiros da cidade. Assim, o Belvedere é um dos bairros mais caros para se morar em Belo Horizonte.

Por outro lado, a região se desenvolveu em outros sentidos, que a tornam muito importante para todas as camadas sociais. Primeiramente, a região hospeda o BH Shopping, um dos maiores e mais antigos centros comerciais da cidade, no qual trabalham centenas de pessoas de toda a região. Em segundo lugar, a região abriga três faculdades diferentes, que estão entre as mais reconhecidas e de melhor qualidade. Apesar de todas serem particulares, elas se utilizam do ProUni<sup>63</sup> e de bolsas próprias para alunos carentes. Em terceiro lugar, localiza-se na região o Hospital *Life Center*, um dos maiores da capital, que também atende pessoas de todas as regiões de Belo Horizonte.

É preciso esclarecer que essa é uma das regiões que mais cresceu nos últimos anos na capital, tanto no sentido do número de moradores quanto no sentido comercial, pois além do shopping, diversos centros comerciais surgiram ao longo da última década, tornando a região especialmente importante no sentido empresarial e comercial.

A região da Obra 5 se encontra no entorno da Praça São Vicente na região Noroeste de Belo Horizonte. Trata-se de uma região de médio porte dentro da capital, abrigando bairros de classe média como o Alípio de Melo, bairros pobres como o Conjunto Filadélfia e bairros de classe média alta como o Castelo. Devido à sua distância do centro, essa região desenvolveu um forte centro comercial, no qual os moradores podem abastecer grande parte de suas necessidades, sem precisar sair da região. O trânsito, em especial na praça, é um problema constante na região, onde se encontram alguns dos bairros mais antigos da cidade. A praça, como afirmam alguns comentários dos internautas, já sofreu algumas obras, mas os problemas de trânsito continuam grandes.

O entorno da Praça São Vicente soa como menos importante para a cidade se comparado à região do Belvedere, já que não abriga faculdades, hospitais ou shoppings, que atendam a diferentes regiões da capital. Por outro lado, a localização da praça a torna muito importante para um grande fluxo de veículos. O principal motivo está no fato da praça ser o caminho mais direto para o Anel Rodoviário, que, por sua vez, é vital para Belo Horizonte,

---

<sup>62</sup> Vide o mapa disponível no link para mais detalhes:

[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=estatisticas&tax=9091&lang=pt\\_BR&pg=5922&taxp=0&idConteudo=18627&chPlc=18627](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=estatisticas&tax=9091&lang=pt_BR&pg=5922&taxp=0&idConteudo=18627&chPlc=18627)

<sup>63</sup> Programa do governo federal que disponibiliza bolsas integrais ou parciais em faculdades particulares para alunos de baixa renda.

por ser a principal via de ligação de diferentes pontos da cidade. Finalmente, a região da Praça São Vicente também afeta uma parte dos moradores de Contagem, que precisam atravessar o local para alcançar o Anel Rodoviário.

Agora, mais próximo à idéia de cultura política, já evidenciamos, em outro trabalho, que a região da obra 5 é mais ativa no OP presencial desde sua criação (SAMPAIO, 2009c). Segundo os dados da Prefeitura, a média de participação dos moradores da região 5 chega a ser duas vezes maior que a média dos moradores da região 4. Como dito, tais questões só poderiam ser melhor apreendidas num verdadeiro estudo de cultura política das duas regiões analisadas; entretanto esse dado já nos dá uma indicação de que a região 5 tem uma cultura política de maior presença em programas participativos.

### 3.3.2.2 Tipo do ator político a hospedar o debate

Ao propor a identificação do ator político que hospeda o debate, Janssen, Kies (2005) esperam ajudar a contextualizar a participação. Normalmente, um partido de esquerda, por exemplo, vai tender a atrair pessoas com pensamentos mais próximos às ideologias de esquerda. Mesmo as mensagens e os tipos de discussão poderão ser afetados por essa ideologia do ator político anfitrião, ou seja, é mais provável que haja temas relacionados a questões e programas sociais, à participação popular, a maior intervenção do Estado, etc., etc. Isso é especialmente verdade em fóruns nos quais haja uma presença ativa de agentes da Prefeitura, seja na forma de uma moderação ativa, seja incentivando os internautas a se pronunciarem, postando notícias etc.

Todavia não houve qualquer presença da Prefeitura em todas as mensagens lidas e analisadas, dos fóruns do OPD, ou, mesmo, indicação de qualquer ação realizada por seus agentes. Como considerado em outros tópicos, a discussão seguiu de forma livre e praticamente sem nenhuma restrição. Se entender o posicionamento do ator político no espectro ideológico-partidário pode ser vital em determinados fóruns políticos, no OPD não houve indícios fortes de que este elemento foi determinante. Ou seja, não há sinal de que tenha alterado, moldado ou modificado, de forma significativa, o comportamento dos usuários.

É interessante notar que houve certa “isenção” por parte da Prefeitura. Conforme analisado, não houve qualquer posicionamento do agente estatal a respeito de suas posições

políticas. Não há nenhuma menção ao PT ou sequer ao prefeito Fernando Pimentel, mas apenas à instituição “prefeitura”. Ou, ainda, há propaganda e divulgação das realizações da prefeitura, mas isso não significou qualquer apelo ao posicionamento ideológico da Prefeitura ou do prefeito.

### 3.3.2.3 Ideologia dos participantes

A ideologia dos participantes não pode ser apreendida em nosso estudo. Como afirmado por Janssen, Kies (2005), seriam necessárias entrevistas (*surveys*) com os participantes, para se melhor apreender suas posições políticas e ideológicas. Reconhecendo a limitação da pesquisa, apenas observamos as mensagens e tentamos verificar se havia claras indicações do posicionamento dos usuários.

A resposta, entretanto, é não. Não houve qualquer identificação de posicionamentos ideológicos por parte dos usuários. Obviamente, alguns pensamentos estavam mais alinhados à esquerda e outros mais à direita, entretanto nada que pudesse identificar definitivamente os usuários. Não houve qualquer tipo de menção a partidos, ONGs, projetos políticos (liberal x social, por exemplo) ou semelhantes. Na verdade, a única ocorrência similar foram inúmeras mensagens parabenizando a prefeitura, parabenizando o então prefeito Fernando Pimentel ou, ainda, afirmando que foi exatamente por esse tipo de obras que a pessoa havia votado em Márcio Lacerda, candidato defendido por Pimentel.

Todavia, mesmo essas mensagens não deixaram transparecer um posicionamento ideológico identificável. Não havia mensagens defendendo o PT ou, ainda, a forma de governar do partido; e mesmo aqueles que fizeram referências ao prefeito ou à Prefeitura geralmente não objetivavam unicamente agradecer ao prefeito. Na mensagem abaixo, o usuário fala sobre a importância da obra, sobre como está satisfeito com o OPD e agradece à Prefeitura pela iniciativa:

Obra 4 Felipe Venâncio Mitkiewicz Silva (13/11/2008 05:35:58) Fantastica a solução apresentada, estou torcendo para que dê certo a empreitada. Porem, seria interessante analisar no trecho BH Shopping - trincheira do 6 pistas o número ideal de vias, pois poderá congestionar em determinados horarios, devido ao grande fluxo de carros da região procedentes das faculdades e dos predios comerciais e escritórios empresariais. Gostaria de parabenizar a prefeitura de BH pelo ótimo trabalho que vem sendo feito, a ideia do orçamento participativo é mais uma forma de afirmar nosso Estado DEMOCRATICO de Direito, o que parecia ser utopico se torna realidade, a participação do povo nas decisões políticas. Desejo sucesso a todos (OPD, 2008).

Acreditamos que esse posicionamento está muito mais relacionado ao sucesso da primeira edição do OPD e, principalmente, à grande taxa de aprovação do então prefeito

Fernando Pimentel, que era superior aos 80%<sup>64</sup>. Logo, não há indicativos de que houve algum posicionamento ideológico forte dos participantes. Aparentemente, o próprio interesse pelo programa participativo e, obviamente, pela possibilidade de realização da obra parecem ter sido os principais atrativos para a participação.

#### 3.3.2.4 Tópico do Debate

O tópico principal do OPD foi o trânsito. Acreditamos que o tema influenciou de várias formas na discussão e até nos resultados de deliberatividade. Primeiramente, é importante considerarmos que o trânsito é um tema “próximo a todos”, ou seja, é uma questão que afeta grande parte da população e no qual todos podem ser considerados “especialistas”.

Apesar de afetar, certamente, em diferentes graus e de acordo com o nível sócio-econômico – alguns usam transporte público e outros não – todos, em algum grau, são afetados pelo trânsito e, particularmente, por seus problemas<sup>65</sup>. Essa convivência diária com tais adversidades não apenas cria uma grande camada de afetados, mas, também, de pessoas com conhecimentos práticos sobre os principais pontos problemáticos e, mesmo, sobre possíveis soluções. Em algumas áreas, os cidadãos “podem estar mais bem posicionados para avaliar os impactos das políticas e devolver esse *feedback* aos representantes” (FUNG, 2004, p. 179).

Sustentando as teorias de Democracia Deliberativa e de minipúblicos, os participantes da discussão online do OPD demonstraram que não apenas os *experts* podem oferecer justificativas racionais e soluções interessantes para os problemas. Por ser um problema constante, diário e muito próximo às suas realidades, a grande maioria dos participantes dos dois fóruns online analisados fez questão de se posicionar (40,3%) ou de oferecer justificativas para suas opiniões, o que é refletido em mais de 50% das mensagens.

É interessante notar que 12,3% dessas justificativas são internas, ou seja, estão relacionadas a contar histórias pessoais ou mesmo testemunhos. Iris Young (1996) defende que outras formas de comunicação, como o testemunho, o contar histórias e os cumprimentos

---

<sup>64</sup> [http://fernandopimentel.com.br/trajetoria-detalle.php?CodTrajetoria=24&CodTrajetoria\\_Detalhe=239](http://fernandopimentel.com.br/trajetoria-detalle.php?CodTrajetoria=24&CodTrajetoria_Detalhe=239). Acesso em: 28 nov. 2009.

<sup>65</sup> O trânsito é um fenômeno mais complexo que o aqui descrito. Ele diz de obras, sinalização, intervenções, etc. Tomamos a idéia de trânsito unicamente no sentido de mobilidade, ou seja, das pessoas conseguirem ir e voltar de seus afazeres e obrigações no menor tempo possível. A idéia de “problemas do trânsito” pode ser basicamente definida como a falta de mobilidade urbana devido, principalmente, a congestionamentos de veículos.

podem enriquecer a deliberação. Garcês (2008), ao analisar lutas por reconhecimento dos surdos na internet, evidencia que os testemunhos não apenas são formas interessantes de se iniciarem discussões ou criar o interesse de outros envolvidos na discussão, mas eles, também, costumam vir juntos de argumentos.

No caso de discussões a respeito de trânsito, e especialmente no fórum do OPD, o testemunho foi usado de diversas formas. Possivelmente a proximidade dos problemas ao cotidiano das pessoas permitia tal “intimidade”. É interessante notar como diversos argumentos estavam relacionados ao fato de que o problema de determinada região era tão sério que, efetivamente, apenas os afetados conheciam de perto tal vivência e entenderiam os argumentos. Em alguma medida, para compartilhar as experiências com os outros usuários, era utilizado o contar histórias ou, até, a expressão de testemunhos.

Obra 4 Rui (02/12/2008 11:12:10) 2a.feira (ontem), 17:30: tive que ir a Nova Lima e nesse horário estava voltando a BH pela MG-30. O engarrafamento começa cerca de 800 metros antes da trincheira da 6 Pistas. Dali até o sinal do BH Shopping são cerca de 2 km e levei exatos 100 minutos. Depois foram mais 30 minutos do BH Shopping à Savassi. Total: 130 minutos. Foi ótimo, 19:40 apenas e eu já estava na Savassi. [...] Acho interessante a opinião de quem anda de ônibus e acha que quem anda de carro deve ficar é engarrafado mesmo. Em BH, muita gente anda de carro porque aqui não tem metrô nem opções de transporte. Eu por exemplo, que moro no Jambreiro e trabalho no Padre Eustáquio, se não fosse de carro, teria que pegar 3 ônibus, todos pagos do meu bolso porque não recebo vale-transporte. Sai mais caro do que ir de carro (OPD, 2008).

Obra 5 Rosemary (08/12/2008 12:03:33) Nasci e cresci no bairro Dom Bosco, enfrentando o transito para ir trabalhar, e que com o decorrer dos anos foi se complicando cada vez mais, vendo aos poucos as dificuldades do nosso bairro, e tambem dos bairros vizinhos que dependem deste trageto. Há mais de 20 anos ouço falar desta trincheira, e agora, até que enfim estamos vendo uma luz no fundo do poço. Obrigada prefeito! (OPD, 2008)

Obra 5 FERNANDO LUIZ ALVES VIEIRA (21/11/2008 01:20:52) MORO DEPOIS DO BAIRRO ALIPIO DE MELO E TRABALHO NO BAIRRO STO. ANTONIO. PERCO MAIS TEMPO DA MINHA CASA ATÉ A RUA PARA DE MINAS DO QUE DA PARA DE MINAS ATÉ ONDE TRABALHO. É UME OBRA EXTREMAMENTE IMPORTANTE PARA TODA A REGIÃO. ACHO QUE DEVIA SER FEITA INDEPENDENTE DE VOTAÇÃO. É ALGO PARA A CIDADE. PENSE NISTO PREFEITO (OPD, 2008).

O fato de ser um tema que atinge a praticamente toda a população, além de incentivar tanto o uso de razões e justificativas, como demandam as teorias deliberativas, e facilitar o uso de testemunhos, como enfatizam alguns democratas (YOUNG, 1996; BENHABIB, 2009) permite-nos pensar no metaconsenso entre os participantes do fórum online. Conforme apresentamos na seção de deliberação no primeiro capítulo, poucos teóricos defendem, atualmente, que a deliberação deve buscar o consenso racionalmente motivado. Na idéia de meta consenso, os indivíduos podem não concordar sobre o que deve ser feito, mas eles concordam na dimensão em que suas preferências estão estruturadas. Há um reconhecimento da legitimidade dos valores disputados (DRYZEK, 2007; LIST, 2007). Conforme os resultados de nossa pesquisa, os valores de respeito na forma implícita e explícita foram

bastante elevados, superando 40% do total de mensagens postadas, enquanto a presença de mensagens rudes ficou em torno de 6%. É interessante notar que a pré-moderação influencia diretamente o número de mensagens rudes e incivis, mas não necessariamente leva à presença de maior respeito entre os participantes.

A grande maioria das pessoas que postaram mensagens defendeu a sua própria obra e seu ponto de vista, interesses, opiniões e afins. Por outro lado, uma boa parte dos usuários reconhecia a importância de outras obras, o fato de outras regiões também precisarem da obra. O cerne de seus argumentos estava no fato de que, teoricamente, eles estariam precisando mais, entretanto não argumentavam que as outras regiões também não precisassem, ou que não tivessem argumentos razoáveis. Diversas pessoas chegaram a postar que o OPD não deveria escolher “a” obra mais importante, mas possivelmente a ordem na qual as obras deveriam ser realizadas, pois todas eram importantes e mereciam a atenção dos agentes municipais. As falas abaixo exemplificam esse posicionamento:

Obra 5 Gilson (20/11/2008 05:19:53) Julgo todas as cinco obras importantes para nossa BH, mas esta no entorno da Praça São Vicente e marginais do Anel é de fundamental importância para desafogar os congestionamentos que ocorrem nos horários de pico. Vale salientar que esta obra vai melhorar muito a qualidade do transporte coletivo na região (OPD, 2008).

Obra 4 Devair Nunes (18/11/2008 02:16:13) Todas as obras aqui colocadas são de suma importância para BH e Região Metropolitana, mas, como temos que votar em uma só, eu voto na obra 4 por entender que essa obra vai atender muitas pessoas que moram no Barreiro e que precisam se locomoverem para a área hospitalar (OPD, 2008).

Finalmente, nossa pesquisa também apresenta provas empíricas de que houve maior deliberatividade em temas polêmicos, conforme sugerido por diversos autores<sup>66</sup>. Os níveis de reciprocidade e reflexividade saltam de 29% e 20% para 86% e 60%, respectivamente, quando comparamos temas “frios” com os “quentes”, controversos.

É interessante notar que as ferramentas online do OPD, conforme analisado, não são propícias para um efetivo debate. Não se tratava de um tópico de um fórum bem organizado a respeito da polêmica em questão, mas de um único grande fórum no qual estavam incluídos diversas temáticas e assuntos diferentes entre si. Dentro do tema polêmico encontrado, quase 90% dos participantes responderam ao assunto ou às outras pessoas, e 60% dos usuários não apenas responderam, mas, também, ponderaram, apresentaram novos argumentos e fizeram uma reflexão<sup>67</sup>. Esses resultados são uma forte indicação da importância do tema e, certamente, da polêmica para a deliberação.

<sup>66</sup> Diversos autores defendem que a deliberação deve ocorrer em situações em que há um rompimento dos acordos (BOHMAN, 1996), situações problemáticas, discordâncias morais (GUTMANN, THOMPSON, 2007) e semelhantes.

<sup>67</sup> Somando-se os resultados dos indicadores “Reflexividade – Progressão” e “Reflexividade – Persuasão”.

Janssen, Kies (2004) já evidenciavam a importância da questão, entretanto a análise do OPD demonstra que os níveis de deliberatividade podem variar em grande medida (mais de 100%), quando variamos única e exclusivamente o tema em análise.

### **3.3.3 Análise das falas**

#### **3.3.3.1 Análise temática**

Como explicado na seção anterior, a seleção por temas foi um procedimento exploratório que visou recortar os principais assuntos discutidos nos dois fóruns analisados. Os temas foram levantados de acordo com sua recorrência ao longo da leitura das mensagens. Como esperado, a própria análise temática já oferece uma noção sobre os principais argumentos utilizados em cada fórum e permite compará-los com base em tais discussões. No fórum 4, como evidenciaremos abaixo, grande parte do diálogo se concentrou em evidenciar a importância da região 4 para a cidade e para combater a polêmica de Nova Lima. No fórum 5, as pessoas priorizaram na importância da obra para as diversas regiões, no fato da obra ser esperada há muitos anos e na mobilização de outros cidadãos.

Como esperado, diversas mensagens poderiam ser atribuídas a dois ou mais temas. A separação por número de argumentos e pela quantidade de caracteres conseguiu resolver a grande maioria dos conflitos. Em poucas mensagens, percebemos que o número de argumentos e que o número de caracteres dedicados a cada argumento eram tão próximos, que a separação se tornava complexa. Nesses casos - a minoria - realizamos a avaliação sobre o objetivo principal da mensagem. Não houve nenhuma mensagem em que não fosse possível classificar em apenas um tema depois de aplicados os três critérios.

O “tema” 8 surgiu pela dificuldade de se enquadrarem algumas mensagens nas outras possibilidades. Fizemos o teste de vários temas, como “democracia”, “testemunhos”, “notícias sobre as obras” e outros. Nenhum desses temas chegou a mais de 5 mensagens, assim eles foram classificados como “outros”, ou divididos entre os temas já apresentados. O fato de tal classificação ter sido a minoria, em ambos os fóruns, demonstra que os outros sete temas conseguiram abranger a grande maioria das mensagens postadas. Algumas pessoas, por exemplo, trataram da questão ecológica, que a questão do trânsito não pode ser separada de seus efeitos ambientais, entretanto essas mensagens não foram suficientes para “criar” um tema relevante quantitativamente de análise.

Finalmente, todas as mensagens que não apresentavam demandas (STEENBERGEN *et al*, 2003), questões ou argumentos foram classificadas como “irrelevantes”. No geral, a maior parte das mensagens classificadas como irrelevantes apresenta um comentário entusiasta sobre a obra, mas sem apresentar quaisquer motivos ou mesmo argumentos para apoiá-la.

De tal modo, foram levantados nove temas para cada fórum, conforme a tabela abaixo.

**Tabela 13:** Temas presentes em cada obra

TEMAS	
REGIÃO 4	REGIÃO 5
Tema 1: Trânsito lento na região. Obra atende às necessidades	Tema 1: Trânsito lento na região. Obra atende às necessidades
Tema 2: Região da obra 4 é de grande importância para a cidade	Tema 2a: Região da obra 5 ganhou poucos investimentos
Tema 3: Obra boa, mas não suficiente	Tema 3: Obra boa, mas não suficiente
Tema 4: Beneficiários da obra: o dilema de Nova Lima	Tema 4a: Beneficiários da obra: a vantagem de abranger contagem
Tema 5: Outra obra é mais importante	Tema 5: Outra obra é mais importante
Tema 6: Diferenças sócio-econômicas e exclusão digital	Tema 6: Diferenças sócio-econômicas e exclusão digital
Tema 7: Mobilização	Tema 7: Mobilização
Tema 8: Outros	Tema 8: Outros
Tema 9: Irrelevantes	Tema 9: Irrelevantes

Depois de divididos, todos os temas foram computados em comparação ao número total de mensagens de cada fórum, conforme a tabela abaixo.

**Tabela 14:** Porcentagem de cada tema

TEMAS	Região 4	Região 5
1 Tema 1: Trânsito lento na região. Obra atende às necessidades	50 (16,5%)	146 (27,4%)
2 Tema 2: Região da obra 4 é de grande importância para a cidade	33 (10,9%)	n.a.*
3 Tema 2a: Região da obra 5 ganhou poucos investimentos	n.a.	51 (9,50%)
4 Tema 3: Obra boa, mas não suficiente	21 (6,90%)	61 (11,4%)
5 Tema 4: Beneficiários da obra: o dilema de Nova Lima	100 (33,0%)	n.a.
6 Tema 4a: Beneficiários da obra: a vantagem de abranger contagem	n.a.	79 (14,8%)
7 Tema 5: Outra obra é mais importante	34 (11,2%)	19 (3,50%)
8 Tema 6: Diferenças sócio-econômicas e exclusão digital	28 (9,20%)	12 (2,30%)
9 Tema 7: Mobilização	13 (4,30%)	114 (21,4%)
10 Tema 8: Outros	15 (4,90%)	17 (3,20%)
11 Tema 9: Irrelevantes	09 (3,00%)	34 (6,40%)
TOTAL	303 (100%)	533 (100%)**

\* N.A. = não aplicável. Este tema não foi percebido no fórum em questão. \*\* As porcentagens foram aproximadas. Nos dois temas, a somatória chegou a 99,9%.

*Tema 1: Trânsito lento na região. Obra atende às necessidades*

O primeiro tema foi facilmente perceptível. A maioria das mensagens dizia respeito à apresentação dos diversos problemas do trânsito, relatos e testemunhos sobre o sofrimento diário e como a realização da obra poderia aplacar tais dificuldades. Inicialmente, acreditamos que esse seria o maior tema nos dois fóruns. Entretanto, o número de mensagens e a leitura qualitativa indicam que as pessoas da região 5 se mostravam tanto mais insatisfeitas com o trânsito quanto demonstraram um maior apoio à realização da obra. A mensagem abaixo é um exemplo desse tema.

Obra 4 Mateus Bicalho (13/11/2008 12:16:31) A obra é um grande avanço e contribuirá muito para a melhora do trânsito na região centro-sul, especialmente considerando que a expansão da cidade de BH está sendo para a região beneficiada pela obra (OPD, 2008).

*Tema 2: Região da obra 4 é de grande importância para a cidade*

O segundo tema também surgiu facilmente no fórum 4. Grande parte das justificativas dos cidadãos para a realização da obra se deteve na importância da região para a cidade. Foram realizados inúmeros argumentos sobre o fato de a região ser um forte centro comercial, apresentar alguns dos maiores hospitais da cidade, além de várias faculdades importantes para a população da região metropolitana. Diversos internautas alegaram, inclusive, que era a região que mais crescia na cidade e justamente onde haveria maior possibilidade de desenvolvimento. Como exemplo, apresentamos a mensagem abaixo:

Obra 4 Patrícia Tostes (12/11/2008 06:36:48) Essa obra é indispensável para o desenvolvimento da região. A região sul de Belo Horizonte está saturada e o bairro Vila da Serra é considerado a extensão natural da Zona Sul de Belo Horizonte. Além disso, há uma estrutura completa com hospitais, faculdades, escolas, grandes empresas e excelentes condomínios. Os moradores de Belo Horizonte já utilizam os serviços disponíveis na região, tanto que são essas pessoas as responsáveis pelo intenso tráfego de veículos no local. Por isso a prefeitura de Belo Horizonte tem que executar esta obra. (OPD, 2008).

*Tema 2a: Região da obra 5 ganhou poucos investimentos*

Diversos usuários postaram relatos e testemunhos sobre o fato da região 5 receber menor número de investimentos e também sobre a grande espera pela obra. Devido às

diversas intervenções viárias recentes na cidade, os cidadãos dessa região se sentiam preteridos nas escolhas. Em especial, muitos relataram que a espera da obra proposta no OPD já vem de muitas décadas. Alguns chegam a comentar que tal obra seria a “realização de um sonho antigo”.

Ao aplicarmos o tema em questão no fórum da obra 4, apenas 5 mensagens fizeram referência ao fato da região receber menos investimentos que as outras; dessa maneira o tema foi desconsiderado. A mensagem abaixo exemplifica o tema.

Obra 5 Antônio José (13/11/2008 02:56:25) A região Noroeste nunca teve uma obra de porte estrutural como essa. A melhoria da travessia sob o anel rodoviário naquela região é algo urgente e necessário já a décadas. Tal obra deveria ser prioridade da PBH. Acredito que caso aconteça já virá com muitos anos de atraso. (OPD, 2008).

### *Tema 3: Obra boa, mas não suficiente*

Mesmo sem ter a certeza ou a garantia de que as mensagens seriam lidas pelos representantes políticos, os cidadãos postaram opiniões e conselhos a respeito das obras nos dois fóruns. Eles se preocuparam em explicar o motivo de ela não ser adequada ou suficiente. Interessantemente, os internautas da obra 5 claramente se mostravam mais insatisfeitos com a obra, afirmando que ela não bastaria para resolver os problemas de trânsito da região, o que poderia contrariar as numerosas mensagens de apoio à obra no tema 1. A análise revela que a imensa maioria aprova a obra sugerida pela Prefeitura, mas apenas deseja que ela seja maior ou mais adequada para resolver os problemas de maneira definitiva. A seguinte fala expressa o tema.

Obra 4 Felipe Venâncio Mitkiewicz Silva (13/11/2008 05:35:58) Fantastica a solução apresentada, estou torcendo para que dê certo a empreitada. Porém, seria interessante analisar no trecho BH Shopping - trincheira do 6 pistas o número ideal de vias, pois poderá congestionar em determinados horários, devido ao grande fluxo de carros da região procedentes das faculdades e dos prédios comerciais e escritórios empresariais. (OPD, 2008).

### *Tema 4: Beneficiários da obra: o dilema de Nova Lima*

Logo nos primeiros dias de votação, surgiu uma grande polêmica no fórum 4. O usuário Paulo afirmou que a obra 4 não deveria ser realizada pela PBH, pois a mesma iria beneficiar mais aos moradores da cidade de Nova Lima. De tal maneira, diversos usuários

tentaram responder a essa questão de diferentes maneiras. Alguns tentavam evidenciar que os moradores de Belo-Horizonte seriam os maiores beneficiados, já que vários belo-horizontinos estudam e trabalham na região, e que os moradores de Nova Lima trabalham e gastam na capital. Outra linha de argumentação foi sobre a necessidade de uma visão mais ampla, de se perceber a função da cidade como capital e de seu dever em relação à região metropolitana. Logo, seria uma vantagem beneficiar Nova Lima.

Diversos usuários se identificaram como moradores de Nova Lima e apoiavam a obra veementemente. A grande maioria lamentava o fato de não ter o título de eleitor de Belo Horizonte e estar impossibilitado de votar, mas se comprometeram a explicar a importância da obra e em mobilizar outras pessoas.

Pelo lado contrário, as pessoas tentaram evidenciar que a obra se encontrava no limite da cidade; que a Prefeitura de Nova Lima deveria dar uma contrapartida; que a obra caberia ao governo estadual; e que o OPD era para os habitantes de Belo Horizonte, então deveria se concentrar nos belo-horizontinos.

Mesmo não se tratando de agentes individuais, percebemos que as pessoas precisaram apresentar diversos argumentos para combater a polêmica. Analisando todo o texto, é possível perceber que os argumentos foram se complexificando para lidar com a polêmica, seja desqualificando-a (“BH é a maior beneficiária”), seja buscando reenquadrá-la (“É vantajoso beneficiar a região metropolitana”), segundo exemplificamos abaixo.

Obra 4 juari (12/11/2008 04:14:13) Eu discordo da opinião do Paulo. Acho que esta obra beneficiará muitos trabalhadores e moradores de BH. Na minha opinião os 3Mil ônibus que passam naquela região diariamente não são números irrelevantes para o transporte público. Não se esqueçam que naquela região trabalham muitas pessoas não é apenas uma área residencial. (OPD, 2008).

Obra 4 Helena (14/11/2008 10:50:40) Àqueles que afirmam que esta obra só beneficiará Nova Lima só tenho a dizer que não conhecem a realidade da região que separa os dois municípios. A verdade é que diversos moradores da região trabalham em BH e alguns de BH trabalham em Nova Lima. Assim, se a obra tem por objetivo beneficiar a população de BH, que atualmente é muito prejudicada pelos constantes engarrafamentos na região, nada mais correto do que realizá-la independentemente do município e população vizinhos serem beneficiados. O necessário é termos senso coletivo. É o que penso. (OPD, 2008).

#### *Tema 4a: Beneficiários da obra: a vantagem de abranger Contagem*

Ao aplicar o mesmo tema no fórum 5, procuramos por referências a cidades da grande BH. Entretanto, ao contrário do fórum 4, as mensagens reforçavam a importância da obra ao afirmar que ela beneficiaria não apenas às regiões adjacentes de Belo Horizonte, mas também a diversos moradores da cidade de Contagem. Os internautas que se identificaram como

moradores de Contagem reafirmaram a importância da obra e lamentaram o fato de não poderem votar.

No caso, o contexto foi vital para se entender a diferença nos fóruns. Pelo fato da obra 4 se localizar perto da divisa das cidades, o argumento de que a Prefeitura de Belo Horizonte poderia estar pagando para dar mais benefícios aos moradores de Nova Lima acabou se tornando muito forte e isso mobilizou um enorme esforço para ser mantido ou combatido. No caso da obra 5, pela sua localização geográfica, não restava dúvida de sua importância para a população belo-horizontina e o fato de beneficiar à população de Contagem era apenas uma vantagem a mais.

Obra 5 Eder (17/11/2008 01:36:07) Esta obra é essencial devido ao tráfego intenso das Avenidas Ivaí e Abílio Machado fluírem unicamente para a estreita rua Pará de Minas. Ela beneficiará todos os moradores da região Noroeste e também de Contagem, da região do Ceasa. Atenção cidadãos vamos eleger essa obra tão importante!!! (OPD, 2008).

#### *Tema 5: Outra obra é mais importante*

O tema 5 foi nosso primeiro indício de que os apoiadores da obra 5 se mobilizaram mais no ambiente virtual do que aqueles da obra 4. Como a obra 4 apresentou inicialmente a maior votação, percebe-se que diversos eleitores da obra 5 faziam questão de entrar no fórum 4 e explicar os motivos para não se votar na respectiva obra. Pelo outro lado, somente quando a obra 5 passou o número de votos da 4 foi perceptível que maior número de apoiadores da obra 4 entraram no fórum 5. Mas, o número de mensagens por parte da obra 5 é quase duas vezes superior ao da obra 4 e é melhor dividido ao longo do tempo.

As mensagens defendendo as três outras obras foram mínimas. Esse é um indício de que a fraca votação das obras inibiu uma maior participação deliberativa dos internautas que as apoiavam. Novamente, indicamos que existem fortes indícios de que a participação através do voto influenciou na participação deliberativa.

Obra 4 Cláudio Ferreira (13/11/2008 05:19:47) Não discuto aqui a importância ou não das 5 obras em votação. Acho que todas têm o seu grau de importância, mas BH necessita urgentemente de uma melhoria nas condições locais da área central e bairros vizinhos, como a Floresta, por exemplo, que se tornou um gargalo devido ao grande volume de carros e ônibus que chegam, vindo de outros bairros, e que se encaminham em direção à área central (OPD, 2008).

### *Tema 6: Diferenças sócio-econômicas e exclusão digital*

Muitas pessoas apresentaram uma preocupação especial com a questão das diferenças sócio-econômicas entre as regiões, em especial pelo fato de o Belvedere se tratar de um bairro com altos índices econômicos, especialmente de renda. Diversas pessoas polemizaram a questão. Como podemos observar na tabela 13, a polêmica se concentrou justamente no fórum 4, que corresponde à obra do Belvedere. Os principais argumentos trataram do fato de ser uma região rica, com boa infra-estrutura e que não era a mais necessitada da obra. Além disso, vários participantes afirmavam que a votação online direta era injusta, pois esta região possuía maior número de pessoas com acesso à internet nos domicílios. O usuário Rodrigo, na mensagem abaixo, encara a questão com ironia.

Obra 4 Rodrigo (20/11/2008 12:40:46) [...] No entanto, o que se percebe, pelo resultado da votação até aqui, é que os interesses de grupos sócio-economicamente favorecidos é novamente "imposto" sob a população mais humilde. Orçamento Participativo Digital? Realmente, é uma excelente via de acesso a direitos para toda e qualquer classe. Esqueço-me que vivo numa cidade onde todos tem acesso a internet. (OPD, 2008).

Pelo outro lado, os participantes do fórum 4 argumentavam que, apesar de ser uma região rica, ela também apresentava um grande número de trabalhadores e que sua importância também se estendia a outras camadas sociais, pois a região conta com hospitais, faculdades e centros econômicos. O fato de a votação ter sido estendida ao telefone foi usado tanto para mitigar a questão da exclusão digital quanto para mobilizar a região 5, supostamente com menor número de usuários de internet, como exemplificamos abaixo:

Obra 4 cláudio henrique (20/11/2008 10:01:12) Obra excelente que tem de ganhar, pois os ricos tb pagam impostos e olha que os iptus cobrados na região são enormes e o trânsito ali é um horror, vai beneficiar muita gente em muitos bairros. Além de ser o melhor portal de entrada da nossa capital, vai ficar melhor ainda com esta obra. (OPD, 2008).

Esse é o segundo fator que indica a mobilização dos apoiadores da obra 5, pois as mensagens dissertando sobre a injustiça do processo ou da não-necessidade dos moradores “abastados” da região foram realizadas em sua maioria por pessoas que defendiam a obra 5.

### *Tema 7: Mobilização*

Apesar da grande maioria das mensagens pedir votos, apoio e mobilização de forma geral, optamos por criar uma categoria à parte. Foram incluídas todas as mensagens que

tinham como objetivo principal (ou único) mobilizar as pessoas para votar, especialmente se houvesse “dicas” ou explicações de como votar e de como mobilizar outros cidadãos.

Nesse momento, a mobilização dos apoiadores da obra 5 fica clara em comparação aos participantes do fórum da obra 4. Não apenas pelo número de mensagens, que foi quase cinco vezes maior nesse tema, mas também pela distribuição e conteúdo das mesmas. Primeiramente, em toda a duração do fórum, as mensagens de mobilização foram constantes no fórum 5. No fórum 4, é possível perceber que a mobilização se fortaleceu apenas no final, quando a obra 5 ultrapassou a obra 4 em votos. Na obra 5, também foi perceptível que as pessoas se utilizaram dos resultados parciais para mobilizar os outros cidadãos. Vários usuários reportaram os resultados parciais em inúmeros dias da votação. Quando a obra possuía menor número de votos, esses usuários evidenciavam que a mobilização estava sendo efetiva, pois a diferença de votos para a obra 4 decrescia diariamente. Ao passar o número de votos, os usuários comprovavam que a diferença também crescia gradativamente. Na última semana de votações, alguns usuários chegaram a alertar para que a mobilização não diminuísse na reta final.

Além disso, ambos os fóruns evidenciam que no OPD a mobilização online não está totalmente à parte da presencial. Os participantes divulgavam vários tipos de ações e formas de mobilização realizadas presencialmente, como pedir um ponto de votação num shopping ou tentar o apoio de vereadores locais. A mensagem abaixo clama por engajamento dos diferentes setores mobilizados da região afetada pela obra:

Obra 5 Bruno Reis de Oliveira (13/11/2008 11:45:37) CADÊ as lideranças dos bairros da Noroeste??? CADÊ as associações??? CADÊ a mobilização da vizinhança, do seu amigo, do seu parente??? CADÊ a sociedade civil organizada, as Paróquias, os estudantes? Só MOBILIZANDO DE VERDADE a gente poderá tornar possível essa obra que é a mais importante desse OP! (OPD, 2008).

### *Tema 8: Outros*

Como explicado, durante a análise percebemos que houve algumas discussões em paralelo sobre diversas questões. Essas mensagens, todavia, foram esporádicas, recebendo pouca adesão de outros usuários. Nenhum dos “temas” identificados nessa classificação alcançou mais que cinco mensagens. Nos exemplos abaixo, dispomos uma mensagem acerca do clima e outra sobre o OPD como forma de democracia.

Obra 5 Terezinha Silva Ferreira (16/11/2008 03:43:48) Precisamos é reduzir a poluição do bairro Padre Eustáquio. Não dá para continuar inalando tanta fulinge e tanto preto (OPD, 2008).

Obra 4 Bernardo (14/11/2008 08:38:26) Aparentemente, poucos sabem o que é democracia. Cada um vota no que quiser, e a vontade da maioria é a vontade do todo. Uma vez que não há recursos para executar todas as obras necessárias, fica de bom tamanho a consulta pública sobre a vontade da população. Se você não quer essa obra, e quer outra, mobilize sua vizinhança, pedindo para que votem na obra de seu interesse. Se seus argumentos forem bons o suficiente e a obra for realmente necessária aos olhos de outros cidadãos belo-horizontinos é bem capaz que sua Obra ganhe (OPD, 2008).

### *Tema 9: Irrelevantes*

Conforme a tabela 13, é possível ver que foram poucas as mensagens que foram classificadas de tal maneira, o que tende a indicar que a maioria dos participantes teve comprometimento – em maior ou menor medida – com o debate. Dispomos vários exemplos de mensagens que foram classificadas como irrelevantes:

Obra 4 Felipe (13/11/2008 02:19:03) Passou da hora! E vai ganhar! (OPD, 2008).

Obra 4 Érico (13/11/2008 02:51:46) Excelente obra. Sem dúvida uma das melhores. (OPD, 2008).

Obra 4 Juari (12/11/2008 04:09:37) Discordo da opinião do Paulo. (OPD, 2008).

Obra 5 Luis (12/11/2008 05:20:13) essa obra é essencial (OPD, 2008).

Obra 5 Jose (18/11/2008 04:38:56) Essa obra é muito legal. Vamos votar, galeraaaa! (OPD, 2008).

#### 3.3.3.2 Análise do grau de deliberatividade

Foram escolhidos dois temas no fórum 4 e também no 5 para a análise do grau de deliberatividade. Optamos por escolher os temas 1 (“trânsito muito ruim na região. Obra atende às necessidades”) e 4 (“Beneficiários da Obra”). O primeiro foi selecionado por se tratar da temática principal do OPD, ou seja, problemas de trânsito e como as obras selecionadas poderiam ajudar na solução dessas mazelas. O tema 4 foi escolhido por ter sido, em princípio, o mais polêmico entre os identificados. Logo, o primeiro motivo da escolha era a comparação entre um tema em que provavelmente encontraríamos uma discussão em que os participantes tendem a concordar entre si (“a região precisa da obra, pois o trânsito está ruim”) e outro em que há uma polêmica sobre determinada questão (“quem é o maior beneficiado pela obra?”). Somados, os dois temas apresentaram 375 mensagens, o que representa em torno de 31% de todas as mensagens dos cinco fóruns (1209 postagens) e 44% do total de mensagens dos fóruns 4 e 5 juntos (850 postagens), o que evidencia que a amostra é representativa.

O tema 1 foi encontrado igualmente em ambos os fóruns. O tema 4 poderia ser mais amplamente definido como “Beneficiários da obra”, entretanto ele se desenvolveu de maneira muito diferente em cada fórum. No 4, a discussão envolveu a questão da cidade de Nova Lima como um fardo à escolha. Por se tratar de uma obra na divisa das cidades, muitos participantes levantaram a polêmica de que esse projeto poderia não ser o mais benéfico para os cidadãos de Belo Horizonte. Já no fórum 5, o fato da obra também privilegiar uma cidade da região metropolitana, no caso Contagem, foi visto com bons olhos e foi considerado como vantajoso.

De tal maneira, o resultado geral do grau de deliberatividade nos diferentes critérios analisados é demonstrado na tabela 15 abaixo. Apresentamos o número de mensagens que foi classificado em cada indicador de acordo com o seu fórum e tema original e quanto essas mensagens representaram em relação ao total de mensagens do mesmo tema e fórum. Na última coluna da direita, fazemos uma somatória do total das mensagens classificadas em cada indicador e quanto isso representou em relação ao corpus total.

É importante notar que certos indicadores, como “dialógico” e “monológico”, são excludentes, enquanto outros indicadores podem ser simultâneos, como “justificação externa” e “justificação interna”. Além disso, frisamos que certos códigos somam em conjunto 100%, como “anônimo” e “identificado”, porque nenhuma mensagem poderia ser classificada de outra forma. Por outro lado, os indicadores que representam respeito, justificativa e formas de reflexividade não aparecem em todas as mensagens e não alcançam os 100%.

**Tabela 15:** Resultado do grau de deliberatividade

<b>Códigos</b>	<b>Fórum 4 Tema 1</b>	<b>Fórum 5 Tema 1</b>	<b>Fórum 4 Tema 4</b>	<b>Fórum 5 Tema 4a</b>	<b>Total</b>
<b>Número de mensagens</b>	<b>50</b>	<b>146</b>	<b>100</b>	<b>79</b>	<b>375 (100%)</b>
Anônimo	1 (2%)	1 (0,7%)	3 (3%)	1 (1,27%)	6 (1,6%)
Identificado	49 (98%)	145 (99%)	97 (97%)	78 (99%)	369 (98,4%)
Dialógico	6 (12%)	9 (6,2%)	86 (86%)	11 (13,9%)	112 (29,87%)
Monológica	44 (88%)	137 (94%)	14 (14%)	68 (86%)	266 (70,93%)
Justificação Externa	20 (40%)	29 (19,9%)	75 (75%)	29 (36,7%)	153 (40,8%)
Justificação Interna	6 (12%)	23 (15,7%)	8 (8%)	9 (11,4%)	46 (12,26%)

Posição	21 (42%)	74 (50,7%)	15 (15%)	41 (51,9%)	151 (40,26%)
Persuasão	1 (2%)	3 (2%)	5 (5%)	1 (1,27%)	10 (2,6%)
Progresso	5 (5%)	1 (0,7%)	55 (55%)	5 (6,3%)	66 (17,6%)
Radicalização	0 (0%)	0 (0%)	11 (11%)	0 (0%)	11 (2,9%)
Respeito Implícito	13 (26%)	38 (26%)	25 (25%)	32 (40,5%)	108 (28,8%)
Respeito Explícito	8 (16%)	25 (17,1%)	15 (15%)	8 (10,1%)	56 (14,93%)
Sem Respeito: rude	1 (2%)	0 (0%)	22 (22%)	0 (0%)	23 (6,1%)
Sem Respeito: incivil	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0,0%)

### 3.3.3.2.1 Tematização e críticas racionais de pretensões de validade

No primeiro quesito da deliberatividade, Dahlberg afirma que a “argumentação envolve o teste racional recíproco de pretensões de validade no qual as posições são reveladas e o questionamento subsequente é apoiado por razões” (DAHLBERG, 2002, p. 3, tradução nossa)<sup>68</sup>. Em nossa análise dos fóruns do OPD, as posições foram reveladas e mantidas por argumentos racionais, entretanto elas pouco envolveram aquilo que o autor chama de “debate crítico”.

Em outras palavras, os participantes da discussão se importaram em justificar suas posições ou, no mínimo, em se posicionar em relação ao debate. Em torno de 40% dos participantes ao menos mostrou qual era sua posição, ou seja, se postou a favor ou contrário à realização da obra ou do processo em si. Um índice igualmente alto de participantes, também na faixa de 40%, não apenas se posicionou, mas ofereceu argumentos racionais para justificar suas pretensões, baseados em fatos e dados. Finalmente, 12% dos participantes ainda justificaram suas posições fazendo uso de narrativas e valores pessoais, que também podem contribuir para a deliberação (YOUNG, 1996).

Por outro lado, a minoria dos usuários fez questão de responder às mensagens. Menos de um terço das mensagens analisadas fez referência à outra mensagem ou à discussão em si. Talvez seja exigir muito que a ferramenta de *postar comentários* apresente altos índices de reciprocidade, de diálogo e afins. Entretanto, há diversos casos de grande debate em

<sup>68</sup> No original: “Argumentation involves the reciprocal rational testing of validity claims in which the positions put forward and the subsequent questioning are backed by reasons”.

instrumentos digitais que também não apresentam características que privilegiam a discussão, como os comentários de blogs e de notícias.

### 3.3.3.2.2 *Reflexividade*

No caso de haver reflexividade, os “participantes examinam seus valores, suposições e interesses, assim como o contexto social mais amplo” (DAHLBERG, 2002, p. 3, tradução nossa)<sup>69</sup>. Se a reciprocidade, que se refere ao simples ato de responder, foi baixa, a reflexividade, um processo ainda mais complexo, se mostrou um fenômeno mais raro na discussão, alcançando um índice geral em torno de 20%.

Se considerarmos que as mensagens radicais são reflexivas, mas pouco interessantes para a deliberação e analisarmos apenas os casos de persuasão e progresso, o índice sobe para 10%, ou seja, em torno de um terço das pessoas que responderam às mensagens também fizeram algum tipo de reflexão levando o conteúdo das mesmas em conta.

Todavia, em nossa avaliação, a reflexividade, um critério vital para a possível revisão das posições no processo deliberativo, foi baixa e aquém do necessário para um processo que afeta a vida de milhares de pessoas. O que chega a ser algo estranho e até contraditório, se compararmos aos altos índices de respeito, como veremos na próxima seção.

### 3.3.3.2.3 *Ideal Role Taking*

Tomar o lugar do outro significa que “os participantes tentam entender o argumento da perspectiva do outro. Isto requer comprometimento com um diálogo contínuo [...] em que os interlocutores respeitosamente escutam uns aos outros” (DAHLBERG, 2002, p. 3, tradução nossa)<sup>70</sup>. Tal conceito levou Janssen, Kies (2004, 2005) a proporem duas divisões, como explicitado abaixo.

---

<sup>69</sup> No original: “Participants critically examine their values, assumptions, and interests, as well as the larger social context”.

<sup>70</sup> No original: “Participants attempt to understand the argument from the other’s perspective. This requires a commitment to an ongoing dialogue with difference in which interlocutors respectfully listen to others”.

## A) Diálogo Contínuo

O caráter contínuo que se espera do debate para uma efetiva deliberação está ligado ao comprometimento com o diálogo e com o objetivo da deliberação. Por exemplo, se esta busca uma decisão, espera-se idealmente que os cidadãos participem de todos os momentos do processo para que a qualidade e a legitimidade da deliberação sejam as maiores possíveis.

Todavia, como explicaremos abaixo, tal ideal normativo não é o mais verossímil ou interessante ao se analisar um debate online, dado o caráter assíncrono que o debate digital pode assumir. Ainda cientes disso, optamos por aproveitar a facilidade de se fazer tal mensuração no *software* Atlas Ti e medir o número de mensagens por data. O resultado se encontra na tabela abaixo.

**Tabela 16:** Postagens por dia

<b>Dia da amostra</b>	<b>Número de mensagens no dia</b>
13/11	27
14/11	24
15/11	9
16/11	4
17/11	13
18/11	18
19/11	22
20/11	22
21/11	17
22/11	3
23/11	8
24/11	24
25/11	24
26/11	20
27/11	16
28/11	19
29/11	10
30/11	10
01/12	9
02/12	17
03/12	19
04/12	15
05/12	6
06/12	7
07/12	10
08/12	6

Se tomássemos o sentido estreito de um diálogo contínuo, poderíamos afirmar que as mensagens seguiram um fluxo razoável de continuidade. Com exceção de alguns dias, nos quais o número de mensagens cai bastante, a média de mensagens se aproxima bastante da média ponderada, que seria de 14,6 mensagens ao dia. Pode-se perceber pela tabela que dificilmente há vários dias seguidos com mensagens abaixo de 10. Nota-se também que, nos últimos quatro dias de votações, todas as mensagens foram abaixo da média. Esse resultado pode ser explicado pelo fato da obra 5 já estar cerca de 10 mil votos acima da obra 4 na última semana do processo, ou seja, não havia mais chances de grandes reviravoltas no resultado. Essa é outra indicação de que a discussão esteve fortemente atrelada à votação.

O efeito *one-timer* (JANSSEN, KIES, 2005; JENSEN, 2003), ou seja, usuários que só postaram uma única vez no fórum, foi bastante alto, uma vez que a reciprocidade foi baixa. Em torno de 70% dos participantes apenas deixou uma única mensagem e não mais retornou ao tópico<sup>71</sup>. É claro que isso tende a significar um baixo índice de deliberatividade ou até de disposição de dialogar. A idéia de deixar o seu comentário foi fortemente aceita pelos usuários.

Por outro lado, tal ideal normativo - o diálogo contínuo - parece ser compreensível ao tratarmos de deliberações face a face, mas pouco útil ao tratarmos de uma deliberação online. Como reconhecem Janssen, Kies (2004), o problema de diversos pesquisadores de fóruns online é que eles tendem a acreditar que a discussão se encontra única e exclusivamente na ferramenta analisada. Eles acabam desconsiderando a multiplicidade de tarefas simultâneas permitidas pelas novas tecnologias.

É perfeitamente possível que um internauta entre no site do OPD e poste uma única vez, mas depois poste a respeito em seu *twitter*, em seu blog e coloque uma chamada em seu perfil do Orkut. Em cada uma dessas ferramentas, ele pode mobilizar outros potenciais eleitores ou travar verdadeiras contendas argumentativas, que podem levar outras pessoas a votarem, a entrarem no fórum do OPD e deixarem suas mensagens, ou, ainda, podem levar a discussão para suas próprias redes de relacionamento online. Tudo isso está caracterizado dentro de um debate público ampliado e pode ajudar a deliberação na esfera pública (HABERMAS, 1997; MANSBRIDGE, 2008; MAIA, 2008).

## II) Escuta Respeitosa

---

<sup>71</sup> Como a identificação não era obrigatória, não é possível dizermos se algum usuário postou mais de uma mensagem usando outro nome. A conclusão se baseia na forma como os usuários se identificaram.

O respeito, para Dahlberg (2002), está relacionado a levar em consideração as posições de outros participantes, que não são apenas os presentes na discussão, mas todos os afetados pela questão. Inicialmente, acreditávamos que esse respeito estaria diretamente relacionado à reciprocidade e especialmente à reflexividade, porém os índices de respeito foram bastante elevados. As mensagens que demonstraram alguma forma de respeito explícito a indivíduos ou grupos alcançaram quase 15% do total de mensagens analisadas dos dois fóruns. Por sua vez, as mensagens que demonstraram alguma atenção, cuidado ou respeito implícito para com outros concernidos chegou a 28% do total, ou seja, quase 50% das mensagens demonstraram alguma forma de atenção e respeito aos afetados pelas obras do OPD.

A falta de respeito também foi baixa, o que pode ser um reflexo da pré-moderação da ferramenta. Houve algumas mensagens bastante rudes, especialmente nos temas a respeito de Nova Lima e sobre as diferenças sócio-econômicas entre as regiões 4 e 5, mas elas foram a minoria. Nessas mensagens (6%), muitas vezes se diminuía a opinião alheia ou se faziam comentários rudes ou ofensas a outros participantes. Agora, foi perceptível que a classificação de Papacharissi (2004) foi acertada, pois realmente muitas mensagens rudes também apresentaram bons argumentos, reflexividade e até respeito a outros grupos. Essas características provavelmente influíram no fato de tais mensagens serem liberadas pela moderação, ou seja, eram desrespeitosas, mas ainda assim contribuía para a discussão. Na mensagem abaixo, por exemplo, Pedro diminui a importância de outra mensagem de forma rude, mas apresenta motivos pelos quais pensa de tal maneira.

Obra 4 Pedro Gomes (12/11/2008 04:51:14) O pessoal tem que parar de ser pequeno e falar que a obra vai ajudar é Nova Lima, como se o trânsito da região metropolitana não tivesse que ser pensada como um todo. A obra ajuda demais a região e facilita o acesso ao Anel (OPD, 2008).

Como dito, a principal hipótese para tal resultado está no tema da deliberação, o trânsito. No caso do OPD, o formato de “eleição” aparenta ser, em princípio, uma simples disputa, que pode inclusive acirrar os ânimos. Por outro lado, todos os eleitores tendem a ser moradores da cidade, que obviamente não ficam reclusos às suas respectivas regiões, mas que acabam trafegando por outros bairros, seja para lazer, trabalho ou para uma simples visita a parentes e amigos. Além disso, mesmo aquele que conseguir andar exclusivamente em uma região já pode ter vivido em outro lugar ou, mesmo, ter conhecidos em diferentes partes da cidade. Em suma, colocar-se no lugar dos outros soa como mais simples e natural em um problema que afeta a todos, como é o caso do trânsito. Muitos acreditam que o tráfego da sua

região é o pior, mas certamente reconhecerá que outros locais também têm problemas e que também precisam de maior atenção do poder público.

#### 3.3.3.2.4 *Inclusão e Igualdade Discursiva*

Um dos critérios da deliberação ideal está na existência de chances iguais aos participantes de contribuir em cada estágio do processo deliberativo (COHEN, 1997). Todavia, ao tratarmos de uma deliberação online a questão se torna ainda mais complexa. Além da necessidade óbvia de se ter um ponto conectado à internet, ainda são necessárias habilidades (*skills*) de uso de *softwares* e navegação na internet. O fato de a Prefeitura disponibilizar quiosques de votação é um fator mitigador, mas apenas no quesito “acesso”<sup>72</sup>. A falta de treinamento para efetivamente aproveitar as ferramentas de votação e participação online tende a ser um fator limitador para a população carente, mesmo se considerarmos a presença de agentes do Estado nos quiosques oficiais. Complementar ao quesito das habilidades, existe a questão dos agentes da Prefeitura não estarem presentes em todos os pontos de votação oficiais.

Wilhelm (2002), em seus estudos, 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 estar e participar online.

Todavia, a discussão sobre a exclusão digital, os diversos impactos que ela pode ter em programas online, assim como as inúmeras medidas que podem ser tomadas para amenizar essas barreiras são discussões complexas demais para serem realizadas nesse tópico. Nosso objetivo ao incluir tal item proposto por Janssen, Kies (2004) é pensar as barreiras digitais como um quesito extra que deve ser considerado tanto no *design* de ferramentas digitais quanto no desenho institucional de programas participativos na internet.

De tal forma, nos utilizamos da pesquisa TIC do Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação - CETIC.br, responsável pela produção de

---

<sup>72</sup> A votação por telefone foi provavelmente o maior avanço para inclusão da população carente no OPD e minimizar a questão das barreiras digitais.

indicadores e estatísticas sobre a disponibilidade e uso da Internet no Brasil, realizado em 2009 acerca do ano de 2008.

Não há pesquisas disponíveis a respeito de Belo Horizonte. Além de a pesquisa TIC ser específica de internet (ao contrário de outras pesquisas reconhecidas como a PNAD, do IBGE)<sup>73</sup>, ela ainda apresenta os números separados pelas regiões brasileiras. De tal maneira, tomaremos os resultados da região Sudeste brasileira como os mais próximos aos encontrados na realidade de Belo Horizonte.

No Sudeste brasileiro, 34% dos domicílios possuem um computador, 26% do total de residências também possuem acesso à internet, sendo que 37% dos usuários de internet usam conexão pela linha telefônica (velocidade lenta) e 53% usam algum tipo de conexão de alta velocidade, ou seja, de banda larga. Todavia, ao analisarmos por classe social<sup>74</sup>, as disparidades se tornam evidentes: 93% das pessoas da classe A acessam a internet, 59% da classe B, 17% de classe C e apenas 1% das classes D e E, que representam a linha da pobreza. As perícias (*skills*) necessárias para se utilizar de um fórum online também são baixas, representando 24% da população. Em relação às diversas *skills* para se usar a internet, a desigualdade também cresce de acordo com o fator de educação<sup>75</sup> e classe social<sup>76</sup>(TIC, 2009).

Semelhantes às conclusões de Wilhelm (2002), a exclusão digital ainda é muito presente e tende a reforçar outras desigualdades sócio-econômicas, ou seja, se o número de usuários de internet no Brasil está se elevando, ele cresce de maneira extremamente desigual entre as diferentes camadas econômicas e educacionais do país.

Dessa maneira, a igualdade discursiva do OPD é seriamente afetada *a priori*. A disponibilização de pontos gratuitos de acesso, como ocorreu no processo, mitiga essa desigualdade, mas de maneira muito restrita. A própria pesquisa TIC evidencia que apenas 1% dos brasileiros<sup>77</sup> se utiliza de pontos gratuitos de acesso para fazer uso de qualquer serviço de governo eletrônico, contra 46% que utilizam os serviços em casa, 23% em pontos de acesso pagos e 16% do trabalho<sup>78</sup> (TIC, 2009). Como descrito, cremos que os pontos gratuitos de acesso possam facilitar bastante a votação, uma vez que o processo é relativamente simples

<sup>73</sup> [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/sintese/tab6\\_1.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/sintese/tab6_1.pdf). Acesso em: 29 nov.2009.

<sup>74</sup> O critério utilizado para classificação leva em consideração a educação do chefe de família e a posse de uma série de utensílios domésticos, relacionando-os a um sistema de pontuação. A soma dos pontos alcançada por domicílio é associada a uma Classe Sócio-Econômica específica (A, B, C, D, E).

<sup>75</sup> Analfabeto 3%, ensino fundamental 16%, ensino médio 31%, ensino superior 50%.

<sup>76</sup> A 51%, B 40%, C 21%, DE 8%.

<sup>77</sup> O uso de pontos gratuitos na região Sudeste foi inferior a 1%.

<sup>78</sup> Esses dados já se referem à região Sudeste.

e rápido. Por outro lado, uma discussão online, especialmente nos vários pré-requisitos de uma deliberação, exigiria mais tempo e disposição.

A ferramenta de postar comentários do OPD, apesar de muito simplória em execução e possibilidades, foi extremamente aberta e receptiva à participação. Ela não exigia qualquer tipo de cadastro ou identificação e não foi moderada. Além disso, possibilitava a postagem com apenas um clique (ou seja, exigia poucas *skills* de internet para ser usada). Se, como Janssen e Kies (2004) sugerem, é preciso avaliar as restrições técnicas à participação, podemos dizer que a ferramenta analisada pode ter sido um grande empecilho a uma deliberação de qualidade, mas ela certamente não dificultou a participação na discussão.

Já entre os que postaram, não houve indícios de que o debate foi dominado por poucos participantes. Obviamente, a primeira explicação para isso está no fato da grande maioria das pessoas só ter postado uma única vez, mas, mesmo entre os mais ativos de cada tema, não houve nenhum usuário que tenha dominado o debate<sup>79</sup>. No tema 4, no fórum da obra 4, a opinião inicial do falante Paulo acabou sendo a grande pauta de discussões. Em sua opinião, a obra 4 favorecia mais aos habitantes de Nova Lima que aos residentes de Belo Horizonte. Essa afirmação levou ao envio de dezenas de mensagens ou concordando com tal opinião ou mensagens explicando as diversas razões pelas quais tratava-se de uma inverdade. O próprio usuário Paulo postou apenas três mensagens. Ou seja, o seu ponto vista foi forte e direcionou grande parte do debate, mas de forma alguma podemos dizer que ele mesmo dominou a discussão ou deu pouca chance para outros se manifestarem.

### 3.4 ACHADOS, POTENCIALIDADES E LIMITES DO OPD

Concluída a análise do grau de deliberatividade, a pergunta mais óbvia é: “o que se faz com isso”? Apesar de altos níveis de respeito e justificação, a deliberação no OPD falhou no seu ponto mais básico: na necessidade das pessoas escutarem umas às outras e estarem dispostas a rever suas posições iniciais. Como Gutmann e Thompson (2007) apontam, a possibilidade de revisar uma decisão resultante da deliberação é importantíssima, primeiro porque os processos de tomada de decisão e o entendimento humano são imperfeitos, depois porque a política geralmente não é consensual. Acreditando que a política poderá ser

---

<sup>79</sup> Novamente, aqui consideramos o nome pelo qual os usuários se identificaram. Existe, claro, a possibilidade de um mesmo usuário ter mandado dúzias de mensagens, mas cada uma com um nome diferente.

reavaliada e revertida, os grupos que formam a minoria continuarão se esforçando para levar suas opiniões a público e argumentando pela mudança. As próprias idéias de Habermas sobre a ação comunicativa, a busca do entendimento, dependem bastante da escuta respeitosa e da possibilidade da mudança de perspectivas (HABERMAS, 1997).

Entretanto seria pouco prático e útil chegar a esse ponto, afirmar que a deliberatividade foi baixa, que a deliberação é um fenômeno difícil, complexo, raro e que infelizmente esse foi apenas outro exemplo no qual a boa deliberação não se realizou. Conforme descrito na introdução, esse nunca foi o objetivo proposto.

Em nossa avaliação, o OPD pode ser considerado um tipo de minipúblico online (SAMPAIO, 2009c). Apesar de, obviamente, não conter toda a complexidade de uma instituição participativa presencial, ao menos, seus objetivos são semelhantes: aumentar a influência dos cidadãos nos processos políticos, reservar parte do orçamento público para ser investido por essa população, providenciar o montante necessário de informações para uma participação qualificada, abrir um espaço no qual os participantes possam deliberar a respeito de uma decisão a ser tomada, entre outros. Logo, em alguma medida, podemos afirmar que o OPD possui um desenho institucional que interfere no modo como as pessoas participam e deliberam de forma semelhante a de minipúblicos presenciais (FUNG, 2004, 2006).

Porém, ao se tratar de um programa online, ele sofre todos os constrangimentos e restrições desse ambiente, assim como de vantagens e potenciais. Todavia, como dito, é preciso se analisar como o *design* das ferramentas pode ter influenciado nos resultados obtidos na deliberação (GRÖNLUND, 2003; WRIGHT, STRET, 2007). Há, no mínimo, dois fatores principais que moldaram a deliberação: o desenho institucional do programa OPD e o *design* das ferramentas digitais no site do OPD. Passemos a cada um desses pontos, iniciando pelos aspectos do dispositivo.

Nos termos técnicos ou de *design*, nossa análise já evidenciou que ele é pouco convidativo à deliberação seja pelo formato e funcionalidade, seja pelo próprio conteúdo. O site do OPD 2008 não incentivou a discussão, o embate, a troca de argumentos racionais ou sequer o uso das diversas ferramentas interativas. Como demonstrado por Francisco Marques (2008), ao se pensar efetivas ferramentas digitais de participação, não podemos desconsiderar a motivação dos usuários. Cabe ao agente institucional empoderar a decisão online e motivar os cidadãos para utilizá-las.

Em alguma medida, parece haver certo “descaso” dos agentes estatais com o site de maneira geral, o que nos pareceu “abandonado” em vários quesitos. Se isso, por um lado, implicou maior liberdade de ação e discussão para os participantes, por outro lado,

influenciou numa participação mínima do Estado no processo, o qual não se posicionou, não incentivou e não deu qualquer indício de que estava ciente do que ali acontecia. Ferber, Foltz e Pugliese (2008) afirmam que a vantagem de fóruns online (e ferramentas similares) está na possibilidade de uma comunicação de três vias, ou seja, cidadão-cidadão-Estado. Todavia, o que se percebe no OPD é a total ausência do Estado, que efetivamente não respondeu às demandas, às críticas e às sugestões dos cidadãos.

Assim, o fórum não foi tornado efetivo pela Prefeitura. Além de total ausência de participação estatal, esse espaço discursivo não foi um pré-requisito para a votação e não foi divulgado na grande mídia junto da ferramenta de participação. Não houve nenhuma evidência, pelo poder institucional, de que as discussões que ali ocorreram teriam algum aproveitamento posterior (SAMPAIO, 2009b). Como dito no site, “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).

Além do mais, como não há explicações sobre como usar as ferramentas digitais, o seu uso é completamente dependente dos conhecimentos prévios dos participantes. Se seguirmos o preceito de Gomes (2005a), a participação popular na Internet não se limita a ferramentas de interação, mas necessita de informação de qualidade. O site se preocupou muito com a ferramenta de participação e pouco em fornecer informações importantes dos procedimentos à população. Não houve preocupação em esclarecer aos moradores sobre a necessidade da obra, os impactos positivos e negativos de sua realização para cada região e para a cidade. Não foi possível acessar níveis mais profundos de informação.

Como afirmam Schettini *et al* (2007), no OP presencial os participantes precisam dominar o processo e as regras de funcionamento para fazer suas inserções, enquanto no OP Digital basta seguir passos simples para realizar a ação teoricamente mais importante, ou seja, votar. Em outras palavras, o internauta poderia ignorar tudo no site, entrar diretamente na seção da eleição e escolher a obra preferida. Ele não precisaria aprender algo sobre o processo, sobre as outras obras e interesses em julgamento ou mesmo se engajar de qualquer maneira em posições contrárias às suas. E, em certa medida, se ele quisesse se aprofundar em tais questões, encontraria grandes dificuldades, já que o site apresentou conteúdo informativo apenas no nível raso, conforme nossa análise.

Se o site, tecnicamente, é atraente e funcional, o que pode incentivar o seu uso (COLEMAN *et al*, 2008), o mesmo não pode ser dito das ferramentas participativas, que são simplórias e restringem a criatividade, a participação e discussões qualificadas no ambiente online. A ferramenta de postar comentários facilita a participação por sua extrema

simplicidade, mas se torna um grande empecilho a qualquer tipo de discussão mais próxima de uma deliberação. Ela obriga o cidadão a ler todas as mensagens na forma de um bloco único, não permite a procura de palavras, a divisão de tópicos, a citação de outras mensagens, o envio de sons, imagens ou vídeos. Se acreditamos que o dispositivo influencia diretamente no sentido do conteúdo que abrange (CHARAUDEAU, 2006; MOUILLAUD, 1997), então a ferramenta de comentários tende a gerar uma discussão simplória ou, no mínimo, a dificultar uma deliberação.

Já em relação ao desenho institucional, nossas análises anteriores do OPD 2006 e do 2008 concluíram que o programa buscou o aumento da participação, mas exclusivamente no sentido plebiscitário (SAMPAIO 2009a, 2009b, 2009c). Diferente do OP presencial, a votação no OPD prescindia da discussão entre os cidadãos (SAMPAIO, 2009a). Ou seja, o OPD não foi pensado, em termos de desenho institucional, para abarcar uma discussão, negociação ou mesmo deliberação que antecederesse a votação.

Possivelmente, a principal explicação para isso está nas tremendas dificuldades sejam elas técnicas, sejam elas funcionais. As funcionais estariam concentradas nas grandes dificuldades de se fazer um efetivo programa participativo no ambiente online. Entre os entraves podemos citar: a seleção de participantes - pois uma deliberação efetiva dificilmente funcionaria no formato da auto seleção, prescindindo de amostras aleatórias ou representativas da população (FUNG, 2004, 2006); a definição do formato da deliberação (seriam várias reuniões como acontece no OPD? Seriam consideradas as opiniões de todos os participantes – algo possível na internet – ou seriam eleitos delegados, como acontece no OPD?) e se haveria formas de se monitorar as obras e os gastos públicos da mesma maneira que nos minipúblicos (AVRITZER, 2005; FUNG, 2004). Em suma, implementar um minipúblico online ou uma “simples” deliberação empoderada é um processo bastante complexo, que exigiria um esforço enorme do agente municipal.

Ainda no quesito do desenho institucional, podemos apontar três outras dificuldades. Primeiramente, no OPD 2008, todas as regiões disputaram uma única obra. Ora, se desejamos uma democracia mais justa e participativa, é preciso superar o formato da eleição, no qual há apenas um vencedor e no qual ele é decidido por uma maioria. Por tratarmos de um programa participativo online, o problema se torna ainda maior, já que a exclusão digital ainda é uma realidade muito forte no Brasil. O modelo do OPD 2006, no qual foram aprovadas obras em todas as regionais da cidade, parece ser uma boa solução. Mesmo em uma cidade pode haver grandes diferenças sócio-econômicas, históricas e culturais. Obras ou investimentos em níveis

menores podem ser as melhores soluções em programas participativos online, pois têm maior respeito por essas diferenças e tendem a mitigar as barreiras da exclusão digital.

Segundo, o empoderamento dos cidadãos no OPD 2008 foi parcial. O empoderamento dos cidadãos para decidir os resultados é o maior possível. Não há novas rodadas de votação; nem a necessidade de aprovação por parte dos vereadores<sup>80</sup>; ou a indicação de representantes para decidir como investir os recursos; não há debates com agentes do município ou mesmo com outros cidadãos. Após o fim das votações, feitas em turno único, a obra em questão será realizada. Podemos questionar, como já o fizemos, se tal forma de participação é a mais adequada, justa ou a que gera os melhores resultados políticos, mas não há como questionar que o OPD liga diretamente a votação da população com os resultados, o que é, por si só, um grande avanço em comparação a outras instituições participativas (SAMPAIO, 2009c).

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. Em ambas as versões do OPD, não houve discussões ou consulta popular para se definir as obras pré-selecionadas para a votação. Se, em 2006, este aspecto é minimizado por se tratar de obras já previamente definidas pelas populações em suas regionais, o problema se torna grave em 2008, pois a definição das obras viárias a serem realizadas se deu através do programa do Viurbs<sup>81</sup>. 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 ou do jornalismo e produzem resultados que não obrigam nem comprometem a classe política (GOMES, 2005, p60).

Ou, em outras palavras, o OPD é frágil à vontade do sistema político, da mesma forma que os OPs presenciais (AVRITZER, 2008). O controle do Estado ainda é muito presente e forte no programa. Ao cidadão “resta” apenas votar, pois ele não tem a opção de participar da escolha das obras, do formato da votação, ou de sugerir mudanças e melhorias ao processo, já

<sup>80</sup> O orçamento definido pelo OP presencial é posteriormente aprovado pelos vereadores. No caso dos OPDs, os orçamentos foram aprovados *antes* dos programas.

<sup>81</sup> O Viurbs é um programa lançado pela PBH no ano de 2008, que tem como objetivo central a redução do trânsito no centro 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 propostas 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. Na prática os seus efeitos começarão antes, pois as prioridades estabelecidas pelo programa servem de referência para a indicação de obras a serem escolhidas pela população por meio do Orçamento Participativo Digital. O investimento total no Viurbs será de R\$ 2,5 bilhões”.

[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicasurbanas&tax=14944&lang=pt\\_BR&pg=5562&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicasurbanas&tax=14944&lang=pt_BR&pg=5562&taxp=0&) Acesso em: 12 fev. 2009.

que, no fim, não há incentivos para participar online no sentido mais amplo, mas apenas para votar. Não há uma efetiva mudança da relação entre Estado e sociedade civil. E não falamos de alterações nos sentido mais amplos e revolucionários de incluir toda a gestão municipal, mas apenas na instituição participativa OPD.

Tal controle excessivo do Estado pode gerar em longo prazo um efeito semelhante à falta de empoderamento em si. Se o OPD se mantiver no formato de uma grande “enquete virtual”, a confiança e a 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 (BENTIVEGNA, 2006) tendem a afetar a confiança no programa.

Finalmente, em terceiro lugar, o OPD não conta com qualquer forma de monitoramento das obras. Por exemplo, em dezembro de 2009, a obra aprovada no OPD 2008 ainda não havia sido iniciada e o site não dispunha nenhuma informação a respeito<sup>82</sup>. Portais eletrônicos de outros OPs, como o de Ipatinga e o de Porto Alegre, contam com ferramentas que permitem saber o andamento das obras aprovadas anteriormente ou, mesmo, se cadastrar para receber essas informações por e-mail<sup>83</sup>. A falta de ferramentas de monitoramento também denota uma falta de *accountability* do Estado, o que tende a diminuir a confiança no processo participativo e no próprio agente estatal.

Então, em um olhar pessimista, podemos dizer que o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte tem um desenho institucional inadequado para uma votação online, não incentiva ou permite o eleitor a se informar profundamente sobre a importância e a consequência dos projetos antes do voto; não facilita ou estimula uma discussão qualificada antes ou depois das votações, não oferece ferramentas de monitoramento ou *accountability* sobre o processo e, finalmente, conforme nossa análise, não conteve uma deliberação qualificada nos pré-requisitos habermasianos.

Logo, nessa linha, uma conclusão possível seria que pouca ou nenhuma validade teria o OPD para a democracia ou, ao menos, para fomentar seus valores, especialmente, ao tratarmos dos quesitos participativos e deliberativos de uma democracia robusta, baseada em maior inserção e poder de decisão para a esfera civil seja como agentes coletivos seja como indivíduos.

Todavia, é preciso cuidado com os princípios e requisitos normativos. Trata-se de normas, de ideais que devem guiar a análise, iluminar o que é importante, aquilo que deve ser

---

<sup>82</sup> <http://opdigital.pbh.gov.br/>. Acesso em 6: dez. 2009.

<sup>83</sup> Ver Sampaio (2009a) para mais detalhes acerca dos sites dos dois OPs.

pensado e ponderado em situações empíricas, mas que não podem cegar o pesquisador. Raramente a realidade vai alcançar os ideais normativos das teorias democráticas, pois muitas vezes eles apresentam metas, objetivos a serem alcançados ou mesmo projetos a serem criados.

No quesito da participação, o OPD já representa um grande avanço. Centenas de milhares de pessoas puderam decidir em que investir o dinheiro público, tiveram a oportunidade de fazer escolhas em outro fenômeno além das eleições. Mesmo o Brasil que tem forte tradição em programas participativos, como OPs, conselhos de saúde e planos diretores municipais (AVRITZER, 2008), ainda caminha em programas participativos online. O OPD é uma das primeiras experiências brasileiras de participação massiva na internet e podemos dizer que alcançou êxito em envolver boa parte da população e lhe delegar um poder efetivo de decisão (mesmo que limitado em relação ao processo).

Conforme já descrevemos, esse relativo êxito e o grande reconhecimento do programa já incentivou (direta ou indiretamente) outras cidades a tentarem propostas semelhantes, como é o caso de Contagem (MG), Recife (PE), La Plata (Argentina) e Salvador (BA). Na própria capital mineira, a Prefeitura já se utilizou da internet para duas consultas à população<sup>84</sup>.

Como buscamos demonstrar no primeiro capítulo, há diferentes tipos e graus de participação. Diferentemente de Arnstein (1971), não acreditamos que apenas a participação empoderada tem valor político. Acreditamos que mesmo programas consultivos podem ser importantes e complementares à participação, como afirma Fung (2004). Diferentes modelos participativos podem ser usados e podem ser complementares, especialmente em fomentar uma cultura política de maior participação e engajamento por parte do povo. Nesse sentido, se bem utilizada, a internet pode ser uma poderosa ferramenta para criar e implementar tais programas.

Acreditamos que possivelmente a maior falha do OPD esteja em ser um processo totalmente fechado em si. Tratando-se Belo Horizonte de uma cidade que tem um orçamento participativo presencial com 15 anos de história, soa como pouco efetivo os dois programas

---

<sup>84</sup> Em 2007, o prefeito Fernando Pimentel vetou um projeto de lei que impedia a abertura do comércio belo-horizontino aos domingos. Segundo o prefeito, tal decisão só deveria ser tomada após uma ampla consulta popular, que foi realizada pelo site da prefeitura, conforme o link:

[http://www.pbh.gov.br/noticias/consulta\\_publica/consulta\\_publica.htm](http://www.pbh.gov.br/noticias/consulta_publica/consulta_publica.htm). Acesso em: 7 dez. 2009.

Em 2008, novamente Pimentel fez uma consulta pela internet. Dessa vez, o prefeito questionou à população de Belo Horizonte sobre o futuro do local no qual funcionou o mercado distrital de Santa Tereza, já desativado há alguns anos. Três projetos artísticos e culturais foram oferecidos e a população escolheu o que julgou mais pertinente, conforme o link:

[http://cmbh.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=28224&Itemid=367&filter=&nj=1](http://cmbh.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=28224&Itemid=367&filter=&nj=1). Acesso em 7 dez. 2009.

serem totalmente independentes. Opções relativamente simples e viáveis seriam de um programa fomentar o outro.

No OP digital de La Plata, por exemplo, pressupõem-se duas etapas, uma presencial e outra online. Na primeira, os participantes presenciais alocam 30% dos recursos disponibilizados ao OPD. Os 70% restantes são classificados na forma de várias prioridades, que por sua vez são escolhidas pela internet, SMS de celulares<sup>85</sup> ou através de votos presenciais<sup>86</sup>. O OP online de Recife funciona de modo semelhante, mas a Prefeitura faz uso de urnas eletrônicas espalhadas para a cidade para realizar a votação<sup>87</sup>.

Se a internet ainda é utilizada por apenas 26% da população da região sudeste, os telefones celulares já estão acessíveis a 58% dos cidadãos dessa região (TIC, 2009), logo o uso de SMS seja para se informar, seja para votar seria outro grande avanço em reduzir barreiras impostas pela exclusão digital. O OPD 2008 evidencia que o telefone foi uma adição útil e valorizada pela população, já que a região vencedora dominou a votação pelo telefone (mais de 50% do total). A região 4, que possui a população com os maiores índices de renda da cidade, foi a que menos se utilizou do telefone (8,07%), o que pode ser um indício de que o telefone realmente conseguiu atingir melhor as camadas mais carentes da população.

Assim, um cadastro no site do OPD ou mesmo do OP poderia servir para a PBH incentivar a participação no OP presencial na forma de e-mails ou SMS convocatórios. As reuniões do OP presencial também poderiam ser utilizadas para divulgar o site e informar como participar de uma votação online. Logo, o OP “Digital” poderia aceitar votações pela internet, pelo telefone e por mensagens de celulares, ampliando seu alcance e minimizando a exclusão digital.

De tal forma, mesmo se o OPD permanecer exclusivamente plebiscitário, o que desagradaria a qualquer democrata deliberacionista, ele ainda pode servir como uma “janela de entrada”<sup>88</sup> da participação, ou seja, o primeiro contato de muitos cidadãos com um programa participativo (além das eleições). Ele pode, dessa forma, ser utilizado para incentivar uma cultura de maior participação do cidadão e ser uma porta de entrada para a

---

<sup>85</sup> Serviço de Mensagens Curtas ou *Short Message Service* (SMS) é um serviço disponível em telefones celulares digitais que permite o envio de mensagens curtas (até 255 caracteres) entre estes equipamentos e entre outros dispositivos de mão, e até entre telefones fixos (linha - fixa). Este serviço pode ser tarifado ou não, dependendo da operadora de telefonia e do plano associado. Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Sms>. Acesso em: 5 dez. 2009.

<sup>86</sup> O resultado é obtido pela soma dos três tipos de votos.

Ver <http://www.presupuestoparticipativo.laplata.gov.ar/> para mais detalhes. Acesso em 2 de Dezembro de 2009.

<sup>87</sup> <http://www.recife.pe.gov.br/op/index.php>. Acesso em: 2 dez 2009.

<sup>88</sup> Agradeço a Tiago Peixoto pela idéia. Ver Peixoto (2008) para uma definição semelhante.

população se envolver em processos mais complexos e mais deliberativos, como aqueles que geralmente ocorrem no OP presencial e nos conselhos municipais.

No quesito da deliberação, o OPD também já representa um avanço. Mesmo não incentivando ou empoderando a discussão, já se criou um espaço no qual ela pode acontecer. Se a grande maioria dos indivíduos optou por não ler ou por não responder aos outros participantes, na pior das hipóteses foi possível ao cidadão colocar sua opinião e se expressar sobre o programa participativo e sobre a Prefeitura. Apesar de não existirem garantias, nada impede aos agentes municipais guardar tais discussões e posteriormente usá-las como um *feedback* do processo participativo. Como disse Warren (2007), uma possibilidade para institucionalizar a deliberação é se captarem falas que não são deliberativas em intenção e produzir dinâmicas que são deliberativas em função. Ou seja, se há, por exemplo, um alto índice de justificação nas mensagens, isso significa que, provavelmente, haverá presença de mensagens com questões relevantes acerca das necessidades e interesses da esfera civil.

Avritzer (2000) e Fung (2004) demonstram que uma das vantagens da deliberação entre cidadãos e governantes é a possibilidade do segundo ser mais informado sobre as necessidades e sobre a realidade do primeiro. Nessa lógica, diversos indivíduos postaram mensagens visando alcançar os representantes políticos. Ou, em outras palavras, mesmo se não contiver deliberações, o OPD já é uma forma de maior interação entre governados e governantes.

Obra 4 MARA VEIT (19/11/2008 04:53:36) [...] OUTRO GRANDE PROBLEMA É A FALTA DE CALÇADA PARA OS PEDESTRES QUE CIRCULAM AO REDOR DO SHOPPING PARA PEGAR O ÔNIBUS. ESTA TUDO ESTRAGADO E QUEBRADO E A CALÇADA PARA PEGAR O ÔNIBUS É PEQUENA DEMAIS. AS PESSOAS FICAM SEM ESPAÇO PARA PARAR E QUASE CAIEM NA RUA, FICANDO EM PERIGO COM AQUELA QUANTIDADE DE CARROS E ONIBUS PASSANDO. ISTO É UM PROBLEMA QUE ATINGE VISITANTES, CLIENTES E TRABALHADORES DA REGIÃO.OS VEREADORES E PREFEITO DEVERIAM DE VEZ EM QUANDO TRANSITAR A PÉ PARA SENTIR O DRAMA DO POVO EM CERTAS REGIÕES DA CIDADE (OPD, 2008).

Obra 5 Gilson (20/11/2008 05:19:53) [...] PBH, caro prefeito Fernando Pimentel e futuro Márcio Lacerda gentileza analisar com carinho a viabilidade economica de fazer este projeto se transformar em realidade juntamente com o término das obras da Pedro II e Vila São José. Toda a cidade em especial os moradores da regional noroeste ficam muito agradecidos pelo empenho de Vossas Excelencias em nos ajudar neste sentido (OPD, 2008).

Ao longo da pesquisa, evidenciou-se que tanto os aspectos técnicos (*design*) quanto os políticos (desenho institucional) não contribuíram para uma efetiva deliberação, seja dificultando-a através de ferramentas digitais com pouca sofisticação, seja deixando-a em segundo plano em comparação aos aspectos eleitorais do processo. Os dois foram determinantes, em nossa avaliação, para os baixos índices de reciprocidade e reflexividade.

Todavia, em torno de determinados assuntos - como a questão de Nova Lima, as diferenças sócio-econômicas e a exclusão digital – o debate chegou a se tornar acirrado, com um vaivém de opiniões baseadas em razões fortes. No tema 4 do fórum 4, o mais polêmico de nosso estudo, a discussão em torno de Nova Lima acabou se configurando como um questionamento acerca do alcance de uma política pública municipal. Por um lado, é justo que os habitantes de Belo Horizonte dêem prioridade a uma obra que vai afetar aos seus habitantes, uma vez que ela deriva de seus impostos. Por outro lado, também é inquestionável que uma obra que melhore a vida de mais pessoas, independentemente da cidade, é uma realização extremamente válida e possivelmente mais justa. E os altos graus de reciprocidade e reflexividade que encontramos nesse tema ainda têm o prodígio de superar as inúmeras dificuldades impostas por uma ferramenta digital de baixíssima sofisticação.

No caso da internet, ainda nos questionamos sobre a falta de uma teoria deliberativa que realmente considere esse meio. Como já discorremos, há inúmeras formas de se responder uma mensagem na internet, então a análise única do fórum pode dificultar conclusões muito generalizáveis. Por outro lado, o próprio caráter assíncrono dos meios digitais parecem ser ignorados. No OPD, por exemplo, houve altos índices de justificação e baixos índices de reciprocidade. Todavia, as mensagens continuam disponíveis para outras pessoas que participem posteriormente ou, ainda, que só desejem se inteirar da discussão. Para esse terceiro agente, os dois argumentos iniciais, que não se respondem mutuamente, mas que apresentam importantes posições baseadas em razões, poderão formar um “debate” no processo cognitivo do terceiro envolvido. Logo, mesmo aqueles que apenas observam o debate, os *lurkers*, poderiam se beneficiar da discussão.

Entretanto, se ficarmos centrados no grau de deliberatividade geral - ignorando essas especificidades da Internet - ainda consideramos pertinente o fato de respeito e justificação terem sido elevados. Alguns autores demonstram que, em outras pesquisas empíricas, os usuários foram rudes, incivis e apenas expunham suas opiniões sem justificativas (DAVIS, 2005; WILHELM, 2000). Dryzek (2007) afirma que a ausência de mudança de preferências não define uma deliberação como de má qualidade. É importante que esteja aberta a possibilidade da reversão do posicionamento dos participantes. Os altos níveis de justificação e respeito, aliados aos baixos índices de mensagens rudes ou radicais, indicam que uma mudança de pensamento é bastante possível na discussão e que os participantes se esforçaram para justificar o motivo de apresentarem tal opção inicial.

Todavia, nos questionamos: se não há ferramentas adequadas, se o agente institucional não incentiva apropriadamente, então o que explicaria esses elevados níveis de respeito e

justificação? Nesse sentido, em primeiro lugar, reafirmamos a importância do empoderamento para a deliberatividade do debate. Depois, levantamos a hipótese de que o tema da deliberação pode ser mais importante que vários outros fatores considerados pela literatura.

Diversos autores deliberacionistas já definiram a importância da deliberação ser empoderada, ligada a resultados visíveis, pois assim os participantes tendem a fazer apostas mais altas, isto é, se dedicar mais ao processo e a ter mais comprometimento com a discussão (AVRITZER, 2005; DRYZEK, 2007; FUNG, 2004, 2006), o mesmo valendo para a deliberação online (JANSSEN, KIES, 2005). No caso do OPD, o “empoderamento” esteve atrelado à votação. Os cinco fóruns se iniciaram com número semelhante de mensagens e, na medida em que as obras 4 e 5 dispararam em votações, os fóruns das outras três obras caíram em postagens. Isso também tende a indicar que os indivíduos consideraram a ferramenta de discussão importante como parte da mobilização e do possível convencimento de outros cidadãos a votarem.

A importância do tema no OPD foi considerável. Primeiramente, a análise indica que não houve qualquer incentivo a um bom comportamento no fórum (sequer regras de “netiqueta”<sup>89</sup> estavam disponíveis no site do programa) ou qualquer sinal de ações da Prefeitura na discussão realizada na ferramenta de postar comentários. Dessa forma, a discussão poderia ter sido muito mais rude e desrespeitosa. Se não considerarmos a cultura política nesse momento, a principal explicação para esses níveis está no tema do debate, como demonstramos na análise estrutural da deliberação. Outra indicação para a importância do debate está no fato de constituir a análise de um tema controverso.

No tema 4 (“Beneficiários da obra: O dilema de Nova Lima”) da obra 4, podemos observar que os resultados são bem diferentes dos outros três temas analisados. Sendo justamente o tema mais polêmico, podemos observar que os índices de deliberatividade sobem muito no geral, especialmente os índices de reciprocidade (86%) e reflexividade (71%). Dentro de tal tema que foi identificado no fórum 4, a grande maioria das pessoas respondeu às mensagens dos outros e tentou levar a discussão à frente, apresentando novos

---

<sup>89</sup> Netiqueta é uma etiqueta que se recomenda observar na internet. A palavra pode ser considerada como uma gíria, decorrente da fusão de duas palavras: o termo inglês *net* (que significa "rede") e o termo "etiqueta" (conjunto de normas de conduta sociais). Trata-se de um conjunto de recomendações para evitar mal-entendidos em comunicações via internet. Serve, também, para regrar condutas em situações específicas (por exemplo, ao colocar-se a resenha de um livro na internet, informar que naquele texto existem informações do final: citar nome do site, do autor de um texto transcrito, etc.). Estranhamente, essas regras não são oficiais e nem estão documentadas em algum lugar. Geralmente cada fórum, site pode ter sua própria netiqueta, mas algumas regras são mais gerais. O uso de palavras em maiúsculas, por exemplo, é uma indicação de que o indivíduo está gritando com os outros, sendo geralmente evitado por isso. Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Netiqueta>. Acesso em: 5 dez 2009.

argumentos ou afirmando por que os argumentos ali presentes já eram suficientes para a sua posição. A justificação aumenta ainda mais (83%), possivelmente pela necessidade de produzir argumentos bons e convincentes. As mensagens que indicam presença de respeito se mantêm altas, porém a falta de respeito cresce bastante.

Todas essas mudanças aparentemente não são afetadas pelas ferramentas digitais ou pelo formato da participação, já que esses elementos são constantes. Mesmo os participantes tendem a ser os mesmos: cidadãos interessados no programa OPD e/ou na aprovação de determinada obra. A única mudança significativa é o tema. Em outras palavras, uma valiosa lição da análise de deliberatividade do fórum do OPD é que o tema parece ter sido o principal fator a influenciar a deliberação, ainda mais que outros fatores propostos inicialmente. É importante dizer que, ao dizermos “tema”, enfatizamos o sentido mais estrito da palavra. Tanto Wilhelm (2000) quanto Davis (2005) analisaram fóruns que tinham a política como tema e encontraram ambientes bem agressivos. No caso do OPD, o tema foi a política que iria definir um problema que potencialmente afeta a todos os cidadãos do município, ou seja, o trânsito. Acreditamos, assim, que nossa pesquisa dê uma forte indicação que o tópico de debate pode ter grande impacto na qualidade deliberativa de um debate.

Evidentemente, há duas fortes questões contextuais de fundo. Primeiramente, a obra da região 4 teoricamente afetava uma população mais abastada financeiramente e se localizava nos limites geográficos da cidade. Os apoiadores da obra 5 estavam mais mobilizados e ativos tanto offline quanto online, o que certamente os levou a entrar no fórum 4 e apresentar discordâncias fortes em relação à realização da obra 4. Todavia, essa parece uma questão que merece outras pesquisas empíricas em diferentes graus de deliberatividade, especialmente, em estudos de deliberação online. Em segundo lugar, a discussão se deu em um fórum provido pela Prefeitura. Mesmo esta agindo minimamente no fórum, alguém poderia argumentar, com razão, que o contexto constrange os participantes a se portarem de maneira mais civilizada, sujeição que não existiu nos fóruns da *Usenet* analisados por Wilhelm (2000) e Davis (2005). A análise de Jensen (2003) evidenciou que os fóruns controlados por agentes políticos apresentaram melhores debates que aqueles sobre o controle da sociedade civil. Jensen atribui isso principalmente à presença de mais regras e ao fato dos tópicos terem sido definidos a *priori*. O constrangimento causado pelo local pode ser outro fator interessante a ser acrescentado em outras pesquisas.

Obviamente, ainda há a importantíssima questão da publicidade. Por se tratar de um fórum aberto e público, os participantes devem ser responsáveis por seus próprios proferimentos (WARREN, 2007; GUTMAN, THOMPSON, 2007). Todavia, o

constrangimento causado pela publicidade tende a afetar o usuário antes de realizar sua postagem, sendo difícil de ser apreendido em uma análise do resultado final, como realizado nesta pesquisa. Assim como outros fatores que moldaram a deliberação, a publicidade foi um fator constante em todo o processo, dificilmente explicando porque houve mais deliberatividade em certos temas em relação a outros. Se o fórum do OPD se organizasse em tópicos, acreditamos que alguns deles poderiam alcançar maior visibilidade e influenciar a atitude dos falantes. Mas, como afirmado, a discussão não teve qualquer tipo de divisão ou separação que facilitasse a visibilidade de certas questões, mas pelo contrário. O *design* primário da ferramenta facilitava a invisibilidade de certas discussões ou temáticas, que se perdiam no grande bloco de mensagens. Ou, em resumo, não há qualquer indício de que a deliberação possa ter sido melhor em determinadas discussões pelo fato de ser um fórum público e suscetível à publicidade.

Finalizando nosso argumento, temos consciência dos diversos problemas para se criar um programa realmente deliberativo e apresentamos alguns dos motivos pelos quais eles são difíceis de ser implementados pelo agente político. Todavia, há exemplos reais de experiências mais próximas a uma deliberação pública. O supracitado OP de La Plata, por exemplo, inclui uma primeira fase deliberativa e presencial, nos moldes do OP presencial brasileiro e uma segunda fase mais participativa no ambiente online. Trata-se de uma possível forma de se garantir uma maior participação cidadã em todas as fases do processo. E, também, sabe-se que as obras selecionadas para votação passaram por uma deliberação entre outros cidadãos. Ao abrir a votação final para toda a população, o OP de La Plata consegue, inclusive, uma alternativa para o desafio da escala, já que seria complexo uma deliberação presencial com a grande maioria da população<sup>90</sup>.

Outra opção, esta totalmente realizada pela internet, foi o OP de *Freiburg*, Alemanha<sup>91</sup>. O projeto alemão foi basicamente consultivo, mas envolveu um desenho participativo muito semelhante às teorias de Democracia Deliberativa. O objetivo do programa foi reunir indivíduos representativos da população e incentivar, através de fóruns online, a discussão entre esses cidadãos. Esses processos visaram o entendimento mútuo, a discussão viva e a busca por soluções antiburocráticas, além de uma maior compreensão de questões orçamentárias pelos cidadãos comuns. Os sites desenhados para os encontros online

---

<sup>90</sup> Isso, no caso de não ser aceita a proposta de Dryzek (2004) para o embate de discursos.

<sup>91</sup> <http://www.beteiligungshaushalt.freiburg.de/>. Acesso em: 10 nov. 2009.

apresentavam ferramentas interativas e informativas, como *newsletter*, enquetes, *wikis*<sup>92</sup> para edições de preferência e a presença de moderadores online para incentivar as discussões. Após a realização das discussões, elas eram organizadas na forma de *wikis*, o que permitia aos próprios cidadãos fazerem suas alterações. As versões finais tenderiam a apresentar opiniões mais próximas do entendimento mútuo entre os cidadãos e eram apresentadas aos governantes como indicadores de suas necessidades, anseios e vontades.

Finalmente, há o exemplo do site americano *E-thepeople.org*, que criou um sistema digital que facilita e incentiva a deliberação. Os próprios participantes governam o fórum, criando e reforçando as regras e decidindo os tópicos da discussão. Cada pessoa pode postar um “artigo” com suas opiniões a respeito de algum assunto. Os outros usuários podem tanto dar notas a esse artigo ou responder a ele nos comentários ou, ainda, criar outros artigos. Os próprios usuários também acabam se tornando os moderadores do fórum (WEIKSNER, 2005). Na discussão de tópicos, é possível responder a qualquer mensagem e não apenas à última, como acontece em fóruns online mais limitados.

Segundo Michael Weiksner - um dos criadores do site, entre Julho de 2003 e Junho de 2004, este recebeu quase dois milhões de visitantes; 300 petições online foram criadas, atraindo 18 mil assinaturas; 16 mil artigos foram postados, gerando 75 mil comentários; 2.900 enquetes foram criadas, o que gerou 266 mil respostas (WEIKSNER, 2005). O que sugere que há, sim, pessoas dispostas a discutir, a se envolver em práticas discursivas e que boas ferramentas digitais são importantes para incentivar e manter debates virtuais.

---

<sup>92</sup> Os termos *wiki* (pronunciado /uíqui/ ou /víqui/) e WikiWiki são utilizados para identificar um tipo específico de coleção de documentos em hipertexto ou o software colaborativo usado para criá-lo. O termo "Wiki wiki" significa "super-rápido" no idioma havaiano. Já em maori Wiki significa "fim-de-semana". Chamado "wiki" por consenso, o software colaborativo permite a edição coletiva dos documentos usando um sistema que não necessita de que o conteúdo seja revisto antes da sua publicação. Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Wiki>. Acesso em: 6 de dez. de 2009.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dessa pesquisa, nossa principal conclusão está na falta de bons instrumentos teóricos e empíricos para análise da internet. Percebemos, ao longo do trajeto, que mesmo a literatura que está concentrada nos meios digitais ainda ignora muito as especificidades das novas ferramentas e algumas das possibilidades advindas de tais tecnologias.

Em determinado momento, questionou-se a própria validade de uma pesquisa de deliberação online em um fórum específico. Como argumentamos, é difícil analisar reciprocidade e reflexividade na internet, pois há inúmeras formas de se responder a uma mensagem e a grande maioria das respostas não estará ao alcance do pesquisador.

Por outro lado, ao compreendermos as limitações da pesquisa, consideramos ao máximo o fato de o processo ter sido realizado online e tentamos apreender o maior número possível de informações, tendo o contexto em vista. De tal modo, acreditamos que a pesquisa tenha produzido resultados pertinentes.

As teorias participativa e deliberativa se mostraram frutíferas para o estudo. Na teoria participativa, evidenciamos seis características principais que, acreditamos, a participação pode apresentar. Aqui retornamos a ela com base em nossa análise do processo do OP Digital. O OPD evidencia (1) que os cidadãos realmente não são apáticos, mas que lhes falta maiores chances de participarem ativamente (MACPHERSON, 1978, PATEMAN, 1992), já que houve uma votação maciça e uma participação razoável nas ferramentas discursivas. Não há como comprovar que o OPD é mais aceito por ser mais legítimo (2), mas ele claramente manteve os altos índices de participação e mobilização popular do primeiro processo. Ao contrário das teorias participativas, não há evidências de que as pessoas aprendem a participar pelo próprio processo (3). Por se tratar de um programa online, era possível votar sem conhecer bem as diversas outras formas de participar. As diferenças sócio-econômicas (4) foram alertadas pelos próprios participantes, que não consideravam justa a disputa entre regiões tão díspares entre si. O resultado, entretanto, é uma evidência de que a mobilização se sobrepôs às diferenças de recursos entre as regiões. A idéia de empoderamento (5) foi vital para compreendermos o processo no geral. Ela tanto parece ter promovido uma alta votação quanto uma maior participação discursiva no fórum. Finalmente, percebemos que houve uma clara diferenciação entre votar e interagir online (6), ou seja, houve uma diferença entre a qualidade das diferentes formas de participar. O voto, por sua vez, foi bastante independente.

É interessante o fato de que ele impactou diretamente no comportamento dos fóruns discursivos, chegando, inclusive, a facilitar um esvaziamento dos fóruns das obras que não tinham mais chances de vencer a disputa. Foi visível a preocupação da Prefeitura com a participação popular, mas na forma plebiscitária. Não houve evidências de qualquer tipo de incentivo às formas de participação discursivas.

Na teoria deliberativa, apresentamos conceitos mais contemporâneos da deliberação pública de cidadãos. Em especial, apontamos que parece haver uma tendência, entre estudos empíricos e normativos, a se diminuir os grandes pré-requisitos para uma deliberação qualificada. O OPD é um grande exemplo de que podemos ter deliberações com altos índices de respeito e justificação mesmo ao permitir o uso de emoções, barganha, retórica e intenção estratégica. Também se mostrou extremamente pertinente pensarmos na deliberação como um processo social inserido em diferentes contextos sócio-econômicos e culturais e também como um ação afetada pelos pensamentos dos indivíduos. As diferenças de ênfase dadas pelos participantes aos temas e polêmicas na discussão dos dois fóruns analisados tendem a comprovar esse pensamento. Tratava-se de realidades (e possivelmente de cidadãos) bastante diferentes entre si, logo valorizando as discussões também de maneira distinta. Além disso, também se evidenciou que a deliberação é mais propícia a acontecer justamente quando ocorre a controvérsia, a polêmica.

Em relação à participação na internet, o OPD é um grande exemplo de que não podemos nos ater aos determinismos tecnológicos ou sociais. A questão tecnológica não foi capaz de explicar porque houve altos graus de deliberatividade em partes da discussão, mas não no geral. O determinismo social tenderia a indicar uma votação e uma participação discursiva superiores na região 4, que tem maiores recursos sócio-econômicos. Fato que não se confirmou. Nossa hipótese está numa maior mobilização dos defensores da obra 5, que foram tanto ativos em conseguir votos quanto em participar ao máximo dos fóruns do OPD.

Já em relação à deliberação, a literatura evidencia que há poucas ferramentas participativas e especialmente discursivas nos sites de representantes políticos e do próprio governo (FERBER, FOLTZ E PUGLIESE, 2008; JAEGUER, 2006; JENSEN, VENKATESH, 2007; MARQUES, MIOLA, 2007). Quando há ferramentas, elas tendem a permitir apenas uma discussão de duas vias, impedindo que cidadãos se comuniquem com o governo e, ao mesmo tempo, entre si (AINSWORTH, HARDY E HARLEY, 2005). Alguns estudos também evidenciam que as deliberações online podem ter as mesmas vantagens e resultados dos processos presenciais, denotando que são válidas e importantes para o estudo e para a expansão de práticas deliberativas (HAMLETT, 2002; MIN, 2007).

Um grande esforço da pesquisa foi justamente avaliar diversos autores que pesquisam deliberatividade e deliberação online para se buscar os indicadores mais refinados possíveis. Nosso modelo acabou sendo uma mescla de vários padrões testados por diferentes pesquisadores, que apreendem a deliberação na internet (DAHLBERG, 2001a, 2001b, 2001c, 2002; JANSSEN, KIES, 2004, 2005; JENSEN, 2003; PAPACHARISSI, 2004) na comunicação de massa (MAIA, 2008; WESSLER, 2008) e em reuniões presenciais (STEENBERGEN *et al*, 2003). Entretanto, fomos menos “fiéis” aos princípios de Habermas que tais autores aplicavam, especialmente, quando acreditamos que eles já não eram compatíveis com as próprias teorias recentes do filósofo alemão ou da teoria deliberacionista mais atualizada. E, mesmo nos momentos em que adotamos os indicadores propostos pelos autores, realizamos adaptações que se mostraram importantes, como uma distinção mais clara entre o respeito implícito e explícito, por exemplo.

O modelo de Janssen, Kies (2004, 2005) foi certamente útil e bastante aplicável, sendo nosso guia em grande parte da pesquisa, entretanto percebemos que, ao ser baseado em teorias habermasianas que estão mais próximas a “Mudança estrutural da Esfera Pública” que a “Direito e Democracia”, o modelo está ultrapassado pela teoria deliberacionista e pelo próprio Habermas, que já admite formas menos exigentes de deliberação e dá espaço a outras formas comunicativas para enriquecer a discussão pública e a própria deliberação (HABERMAS, 1997, 2006).

Todavia, entendemos que o modelo dos dois pesquisadores é bastante completo e compreende questionamentos interessantes para compreendermos o contexto sócio-econômico e cultural no qual se encontra o processo deliberativo, os participantes e as ferramentas digitais.

Uma vez que não realizamos qualquer tipo de entrevista com os participantes, concedemos maior atenção ao contexto e às ferramentas digitais. Por último, combinamos essas análises com um estudo do desenho institucional, conforme sugerido pela literatura de minipúblicos (FUNG, 2004; 2006), instituições participativas híbridas (AVRITZER, 2008) e deliberações institucionais (WARREN, 2007).

Já na análise, mostramos que o site do OPD foi bastante funcional e prático no geral, valorizando a atratividade e diferentes possibilidades de entretenimento do visitante. As ferramentas participativas, por outro lado, foram bastante restritivas, não permitindo diversas ações encontradas em sites comerciais. Já o conteúdo foi bom no sentido mais simples, ou seja, informava basicamente tudo que era preciso para se participar do processo. Todavia, o

site acabou sendo básico demais, não oferecendo nenhuma possibilidade de se aprofundar na questão.

Na estrutura comunicativa do fórum, salientamos um possível “abandono” do mesmo. Isso implicou em discussões bastante livres, que não foram regidas por temas, tópicos, agendas de debate, uma moderação que direcionasse a discussão ou pela exigência de identificação/registro de participantes ou leitores.

Esse abandono ou ausência também significou que não houve indícios de que o posicionamento político da Prefeitura influenciou nas discussões ou mesmo nos participantes que a compuseram. Por outro lado, a contextualização das duas regiões que travaram o principal embate discursivo de nossa análise se mostrou bastante frutífera para se entenderem as polêmicas advindas dos fóruns.

Dos seis temas propostos por Dahlberg (2002), adotamos apenas quatro, retirando a sinceridade e a autonomia do Estado e do Poder Econômico, por acreditamos que essas eram muito difíceis de serem apreendidas ou pouco úteis para nossa pesquisa. A “tematização e críticas racionais de pretensões de validade” foi o indicador mais contraditório. Encontramos baixos índices de reciprocidade, mas altos graus de justificativas das opiniões apresentadas. Conforme nossa análise, a possibilidade do diálogo foi dificultada pelas ferramentas digitais de baixa qualidade e pela falta de incentivo da Prefeitura. A justificação, por outro lado, parece ter sido alta dada a grande importância do tema para os participantes, que também usaram o fórum como uma forma de mobilizar outros cidadãos.

A reflexividade, estando atrelada à reciprocidade, também foi baixa e exatamente pelos mesmos motivos acima apresentados. A ausência de ferramentas que permitissem responder, citar ou, mesmo, organizar um debate parecem ter sido o maior peso para a baixa reflexividade. Novamente, a ausência da participação online da Prefeitura é outro fator que provavelmente incidiu sobre esse resultado.

O *ideal role taking* foi uma das surpresas positivas. Considerando que se tratou de um fórum sem a necessidade de cadastro ou identificação e sem uma moderação forte, os altos índices de respeito foram surpreendentes. Novamente, apontamos para o tema como o principal definidor de tal resultado. Sendo o trânsito um problema que atinge a todos e se tratando de uma política pública em uma cidade, ou seja, próxima da realidade dos participantes, aparentemente houve um maior respeito à posição e às necessidades de outros afetados, algo próximo do meta-consenso defendido por Dryzek (2007) e List (2007).

O OPD, em nossa análise, apresenta um formato de eleição, que pouco acrescenta em alguns pressupostos democráticos e que não é o mais justo ou adequado para uma decisão

tomada essencialmente pela internet, dada a alta exclusão digital ainda existente no país. A utilização de outras tecnologias, como o celular, poderia amenizar essa exclusão e incluir uma maior gama de participantes – ou minimamente facilitar essa entrada ou manutenção de interessados. Concluiu-se que falta mais poder de decisão e envolvimento dos cidadãos no formato e na escolha das obras, ou o OPD pode se tornar uma simples enquete virtual. Faltam possibilidades de monitoramento e *accountability* do Estado após a realização das votações ou o programa poderá sofrer dos mesmos problemas de corrupção e de burocracia enfrentados por outros projetos políticos. Além disso, parece haver espaço para uma integralização entre os programas participativos de Belo Horizonte, especialmente entre o OP presencial e o online. Há diversas maneiras dos processos se complementarem e se ajudarem, o que tenderia a incidir numa maior cultura de participação pelos cidadãos.

Ao final, apresentamos tanto os diversos motivos pelos quais o OPD é uma ferramenta útil e pertinente à democracia quanto outros programas participativos que se utilizam da internet e apresentam formatos mais adequados, segundo nossos pressupostos participativos e deliberativos. Evidenciamos que, apesar das dificuldades, há exemplos reais que se aproximam de uma deliberação mais qualificada ou, mesmo, de uma democracia mais deliberativa.

No sentido inverso, reconhecemos que o OPD é um programa que fomenta valores democráticos, merecendo valorização do campo político e acadêmico. Ele ainda se encontra em caráter experimental e tem de ser reconhecido como uma das primeiras grandes experimentações brasileiras de participação civil na internet, especialmente na área de eleição e empoderamento de cidadãos. Trata-se de um programa que conseguiu envolver uma representativa parcela da população (muito superior, inclusive, ao do OP presencial) e que teve influência na criação de outros programas participativos. E, mesmo no aspecto deliberativo - que apresentou resultados que possivelmente não agradariam a um democrata deliberacionista tradicional, o OPD criou um canal para mais discussões, que foi usado pelos participantes para tentar se aproximar dos representantes políticos e para convencer a outros cidadãos da importância de determinadas questões políticas.

Então, chegamos a uma última análise dessa pesquisa: o Orçamento Participativo Digital é importante para a democracia? Ele fomentou práticas democráticas? Sim, evidentemente que sim. Podemos tecer quaisquer críticas ao seu formato e ao posicionamento da Prefeitura, entretanto é inegável que se tratou de um processo participativo, que coube ao povo decidir como investir parte do orçamento, que é um formato ainda inédito em diversas democracias liberais e representativas.

Tal partilha do poder era impensável no passado recente brasileiro e ainda se trata de algo inédito em grande parte das democracias modernas. Especialmente por se tratar de um programa online, o OPD é um experimento bastante válido para a democracia. É uma inovação, é uma tentativa de “democratizar a democracia”, fazendo-se alusão ao livro de Santos e Avritzer (2005). O fato de o OPD ter influenciado a criação e/ou desenvolvimento de outros OPs online é apenas uma evidência disso, assim como os altos números de participantes, a grande mobilização local, etc, etc.

E o orçamento Participativo Digital fomentou a deliberação e outras formas de comunicação importantes para um sistema deliberativo ampliado? Sim, mas pouco. Se tomarmos o conceito da esfera pública de Habermas (1997, 2006), houve uma boa contribuição, pois o programa levou diversos cidadãos a se mobilizarem e a discutirem a respeito das obras, do processo participativo, de políticas públicas e da política de forma geral. Porém não fizemos essa análise, que certamente seria instigante e pertinente.

Se considerarmos que se trata de um programa online, a deliberação foi menor e mais contida, especialmente pela não-participação da Prefeitura. A deliberação é, sobretudo, um processo social de comunicação, que depende da interação, do diálogo dos indivíduos afim de chegar a uma melhor compreensão de determinado problema ou buscar sua solução. Se a Prefeitura não se dispôs ao diálogo, isso tende a indicar que ela está menos aberta à colaboração, à comunicação que a execução de um OPD parece indicar. E a manutenção desse posicionamento em futuros programas participativos pode levar outros cidadãos à mesma conclusão.

Logo, assim como a deliberação demanda mais dos cidadãos que uma participação plebiscitária, ela também exige mais dos agentes políticos que a organizam quer seja presencial, quer seja online. Como já afirmado, mesmo processos online apresentam dificuldades diversas para serem implantados. Se, por um lado, a participação tende a ser mais conveniente para o cidadão, por outro lado ela exige mais do agente institucional (MARQUES, 2008). Participar de chats, fóruns, responder e-mails, organizar deliberações empoderadas e afins são atividades que exigem muito do Estado, especialmente quando este já não tem uma estrutura sólida para cuidar das novas TICs. De tal maneira, além da cultura política de participação dos cidadãos, acreditamos que uma das grandes exigências para a existência de uma Democracia Deliberativa (ou de uma democracia *mais* deliberativa) está em “convencer” o agente municipal da importância da deliberação para os processos políticos, especialmente aqueles que envolvem tomadas de decisões. O OPD, ao menos, evidencia que,

oferecendo-se a oportunidade, há uma boa parcela de cidadãos e de organizações coletivas dispostas a se engajar, a mobilizar outros indivíduos e a participar, discursivamente ou não.

## REFERÊNCIAS

AINSWORTH, Susan; HARDY, Cynthia; HARLEY, Bill. Online Consultation: E-Democracy and E-Resistance in the Case of the Development Gateway. *Management Communication Quarterly*, vol. 19, n. 1, August 2005, p. 120-145. Sage Publications, 2005.

ANANIAS, Patrus. Orçamento Participativo – Por que o implantamos em Belo Horizonte? . In: AZEVEDO, S; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Renavan, 2005, p. 71-88.

ARAÚJO, Cicero. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO, Vera Schattan R. Pereira; NOBRE Marcos. (Org.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. 1a ed. São Paulo: Editora 34 e DRC (Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability), 2004, p. 239-254.

ARENDT, Hannah. *A condição Humana*. 10ª edição. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2005.

ARNSTEIN, Sherry. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the Royal Town Planning Institute*, p. 1-6, abril 1971.

AUMONT, Jacques. *A imagem*. Campinas: Papirus, 1993.

AUTON, Henrique. (Org.) *Web 2.0: participação e vigilância na era de comunicação distribuída*. Rio de Janeiro, Mauad X, 2008.

AVRITZER, Leonardo. 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, Leonardo. New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics. *International Journal of Urban and Regional Research* (On-line), vol. 30, p. 623-637, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, vol. 14, n.1, p. 43-64. Campinas, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 01-678,.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. *Lua Nova*, vol. 50, p. 25-46, 2000.

AZEVEDO, Neimar Duarte; GOMES, Maria Auxiliadora. Um balanço das produções acadêmicas sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, S.; NABUCO, Ana Luiza. (Org.). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. 1a. ed. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2008, p. 67-88.

AZEVEDO, Sergio de; ABRANCHES, Mônica. Conselhos Setoriais: o caso da região metropolitana de Belo Horizonte. *Cadernos Metrópole*, n.7, p. 41-71, 2002.

AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: Potencialidades e desafios. In: AZEVEDO, S; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Renavan, 2005, p. 71-88.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance. *American Sociological Review*, vol. 68, n. 1, p. 52-74, fevereiro 2003.

BARBER, Benjamin, *Strong Democracy: Participatory Politic for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.

BARNETT, Steven. New Media, Old Problems, New Technology and the Political Process. *European Journal of Communication*, vol. 12, n.2, p. 193-218, 1997.

BENTIVEGNA, Sara. Rethinking Politics in the World of ICTs. *European Journal of Communication*, n. 21, p. 331-343, 2006.

BEST, SAMUEL J.; KRUEGER, BRIAN S. Analyzing the representativeness of internet political participation. *Political Behavior*, vol. 27, n. 2, Junho 2005.

BIMBER, Bruce. Information and Political Engagement in America: The Search for Effects of Information Technology at the Individual Level. *Political Research Quarterly*, vol. 54, n. 1, p. 53-67, 2001.

BOSCHI, Renato Raul. Modelos Participativos de Políticas Públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: AZEVEDO, S; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Renavan, 2005, p. 71-88.

BRAGATTO, Rachel Callai. *Política e Internet: oportunidades de participação democrática nos portais dos executivos nacionais dos seis maiores países sul-americanos*. 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

BRETAS, Maria Beatriz Almeida Sathler; SILVA, Rafael Figueiredo Cruz. Interfaces telemáticas: linguagens e interação na construção de momentos comunicativos. *E-Compós* (Brasília), v. 01, p. 22, 2007.

BUCHSTEIN, Hubertus. Bytes that Bite: The Internet and deliberative Democracy. *Constellations*, vol. 4, n. 2, p. 248-263, 1997.

CASTELLS, Manuel. *A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2003.

CHADWICK, Andrew. Bringing e-democracy back in: Why it matters for future research on e-governance. *Social Science Computer Review*, 21, p. 443-455, 2003.

CHADWICK, Andrew. *Internet Politics: Sates, Citizens, and New Communication Technologies*. New York, Oxford University Press, 2006.

CHARAUDEAU, Patrick. *Discurso das mídias*. São Paulo: Contexto, 2006.

COELHO, VOL. S. R. P. ; POZZONI, B. ; MONTOYA, M. C. . Participation and Public Policies in Brazil. In: GASTIL, J; LEVINE. (Org.). *The Deliberative Democracy Handbook*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005, p. 174-184.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, James; William, Rehg (Orgs.). *Deliberative Democracy – Essays on Reason and Politics*. Cambridge, 1997.

COHEN, Joshua; FUNG, Archon. “Radical Democracy” in *Swiss Journal of Political Science*, Vol. 10, No. 4, 2004.

COLEMAN, Renita; LIEBER, Paul, MENDELSON, Andrew L.; and Kurpius, David 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, Stephen. Can the new media invigorate democracy? *The Political Quarterly*, vol. 70, n. 1, p. 16-22, 1999.

Coleman, Stephen; Gøtze, John. *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*. London: Hansard Society, 2001. Disponível em: <http://bowlingtogether.net/>. Acesso em: 15 jul. 2008.

COLEMAN, Stephen; SPILLER, Josephine. Exploring New Media Effects on Representative Democracy. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 9, n.3, p. 1-16, 2003.

CORTES, Soraya M. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. *Desenho Institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, Vozes, 2005.

DAHLBERG, Lincoln. *Net-Public Sphere Research: Beyond the 'First Phase'*. Euricom Colloquium: Electronic Networks and Democracy. Nijmegen, The Netherlands: 14, 2002.

DAHLBERG, Lincoln. Computer-Mediated Communication and the Public Sphere: A Critical Analysis. *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 7, n. 1, p. 1-26, 2001a.

DAHLBERG, Lincoln. Extending the Public Sphere through Cyberspace: The Case of Minnesota E-Democracy. *First Monday*, vol. 6, n. 3, 2001b.

DAHLBERG, Lincoln. Rethinking the fragmentation of the cyberpublic: from consensus to contestation. *New Media Society*, n. 9, p. 827-847, 2007.

DAHLBERG, Lincoln. The Internet and Democratic Discourse. Exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere. *Information, Communication & Society*, vol. 4, n. 4, p. 615-633, 2001c.

DAHLGREN, Peter. The internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. *Political Communication*, vol. 22, p. 147-162, 2005.

DAVIS, Richard. *Politics Online: Blogs, Chatrooms and Discussion Groups in American Democracy*, Routledge, London and New York, 2005.

DAVIS, Richard. *The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System*. London, Oxford University Press, 1999.

DEAN, Jodi. Why the Net is not a Public Sphere. *Constellations*, vol. 10, n. 1, p. 95-112, 2003.

DIMAGGIO, Paul et al. Social implications of the Internet. *Annual Review Sociology*, N. 27, 2001.

Disponível em: <[http://www.cinform.ufba.br/v\\_anais/artigos/josemariajardim.htm](http://www.cinform.ufba.br/v_anais/artigos/josemariajardim.htm)>. Acesso em: 20 set. 2008

DRYZEK, John. Theory, Evidence and the Tasks of Deliberation. In: ROSENBERG, Shawn W (Org.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?* New York, Palgrave Macmillan, 2007.

ECO, Umberto. *Apocalípticos e Integrados*. São Paulo: Perspectiva, 2006.

EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Orgs.). *Internet e Política: Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

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

FEDOZZI, Luciano. “Orçamento Participativo e Esfera Pública: Elementos para um debate conceitual”. In: Fischer, Nilton Bueno; Moll, Jaqueline (Orgs.). *Por uma nova Esfera Pública: A experiência do orçamento participativo*. Petrópolis: Vozes, 2000.

FERBER, Paul; FOLTZ, Franz; PUGLIESE, Rudy. Cyberdemocracy and online politics: a new model of interactivity. *Bulletin of Science, Technology and Society*, vol. 27, n. 5, p. 391-400, 2008.

FERBER, Paul; FOLTZ, Franz; PUGLIESE, Rudy. The Politics of State Legislature Web Sites: Making E-Government More Participatory. *Bulletin of Science, Technology & Society*, nol. 23, No. 3, p. 157-167, 2003.

FERNANDES, Antônio Sérgio; BONFIM, Washington Luís. A democratização da gestão municipal no Brasil: a abordagem teórica do objeto. In MELO, Marcus André; LUBAMBO, Catia e COÊLHO, Denílson Bandeira. *Desenho Institucional e Participação Política – experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2005, p.131-152.

FILHO, Luiz José Ribeiro; CARNEIRO, Antonio Eduardo Viana. Governança Eletrônica. *Revista da Sociedade da Informação*, Ano I, vol. 1, n. 01, Janeiro 2008 / 30 de Junho 2008. Disponível em: <http://sociedadedainformacao.com/Artigos/GOVERNAN%C7A%20ELETRONICA.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2008.

FREY, Klaus. *Building a local public sphere on the Internet to strengthen local democracy: the experience of Curitiba/Brazil*. In: II Global Congress of Citizen Networks, 2001, Buenos Aires. II Global Congress of Citizen Networks, 2001.

FREY, Klaus. Governança Eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. Belo Horizonte: *Revista IP – Informática Pública*, vol.02, p.31-48, maio/2000.

FREY, Klaus; REZENDE, Denis Alcides. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. *Revista Eletrônica de Gestão de Negócios*, vol.1, n. 1, p. 51-59, abril-junho/2005.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera Schattan P., NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: editora 34, 2004.

FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, vol. 66 (Supplement), p. 66-75, 2006.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society*, N. 29, p. 5-42, 2000.

FRANÇA, Vera Regina Veiga. Paradigmas da comunicação: conhecer o quê?. *Ciberlegenda*, Niterói, UFF, vol. 5, 2001.

FORTUNA, Danielle Barros *et al.* A mídia como ator social – a apropriação das mídias pelos atores sociais. *Biblioteca online de Ciências da Comunicação*, Covilhã, Universidade da Beira Interior - Portugal, 2009.

GARCÊZ, Regiane Lucas de Oliveira. *O valor político dos testemunhos: os surdos e a luta por reconhecimento na internet*. 2008. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social), Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

GASTIL, John. Is face-to-face citizen deliberation a luxury or a necessity? *Political Communication*, vol. 17, p. 357-361, 2000.

GIBSON, Rachel K.; LUSOLI, Wainer; WARD, Stephen. *Political Studies Association*, Vol. 7, p. 561-583, 2005.

GIBSON, Rachel K., LUSOLI, Wainer; WARD, Stephen. Online Participation in the UK: Testing a 'Contextualized' Model of Internet Effects. *Political Studies Association*, vol. 7, p. 561-583, 2005.

GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. Trad. Maria Célia Santos Raposo. 7ª edição. Petrópolis: Vozes, 1996.

GOFFMAN, Erving. *Os momentos e os seus homens*. Textos escolhidos e apresentados por Yves Winkin. Lisboa: Relógio d'água Editores, 1999.

GOMES, Maria Auxiliadora. Orçamento Participativo de Belo Horizonte: instrumento de planejamento da gestão democrática. In: AZEVEDO, S.; NABUCO, Ana Luiza. (Org.). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Leitura, , 2008, p. 49-64.

GOMES, Wilson . *Internet e participação política em sociedades democráticas*. Revista da FAMECOS, Porto Alegre, vol. 27, p. 58-78, 2005 (b). Disponível em: <[http://www.pucrs.br/famecos/pos/revfamecos/27/27\\_wilsongomes.pdf](http://www.pucrs.br/famecos/pos/revfamecos/27/27_wilsongomes.pdf)>. Acesso em: 03 Fev. 2006.

GOMES, Wilson *et al.* (2009). “Politics 2.0”: A campanha online de Barack Obama em 2008. Trabalho apresentado ao grupo de trabalho “Comunicação e Política”, XVIII Compós, Belo Horizonte, 2009.

GOMES, Wilson. *A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política*. Revista Fronteiras – estudos midiáticos. VII(3): 214-222, setembro/dezembro 2005a.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. . *Comunicação e Democracia: problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

GOMES, Wilson. *Democracia Digital: que democracia?* Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Internet e Política”, II Congresso da Compolitica, Belo Horizonte, 2007.

GOODIN, Robert E.; DRYZEK, JOHN S. . Deliberative Impacts: the macro-political uptake of mini-public. *Politics Society*, vol. 34, p. 219-244, 2006.

GRÖNLUND, Åke. Emerging Electronic Infrastructures: Exploring Democratic Components. *Social Science Computer Review*, vol. 21, n. 1, p. 55-72, 2003.

GUEORGUIEVA, Vassia. Voters, MySpace, and YouTube: The impact of alternative communication channels on the 2006 election cycle and beyond. *Social Science Computer Review*, vol. 26, N.3, p. 288-300, 2008.

GUICHENEY, Hellen. *Deliberação e problematização socioambiental em torno da PCH-Aiuruoca*: Constituindo a categoria de atingidos. 2008. Dissertação (Mestrado em Comunicação

Social), Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que significa democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Ano 1, Nº 1, Jan./Mar. 2007.

HABERMAS, Jürgen. Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. *Acta Politica*, n. 40, p. 384-392, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, Jürgen. Political Communication in media society: Does Democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory*, n. 16, p. 411-426, 2006,.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*. São Paulo, n.36, p. 39-53, 1995.

HAMLETT, Patrick. *Adapting the Internet to Citizen Deliberations: Lessons Learned*. Trabalho apresentado no International Symposium on Technology and Society, 2002.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HENDRIKS, Carolyn M. Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. *Political Studies*, vol. 54, p. 486-508, 2006.

JAEGER, Paul T. Deliberative democracy and the conceptual foundation of electronic government. *Government Information Quarterly*, n. 22, p. 702-719, 2005.

JANKOWSKI, Nicholas; VAN OS, Renée. Internet-based Political Discourse: A Case Study of Electronic Democracy in Hoogeveen. Capítulo preparado para *Prospects of Electronic Democracy*, 2003.

JANSSEN, Davy; KIES, Raphael. Online Forums and Deliberative Democracy. *Acta Politica*, 40, p. 317-335, 2005.

JANSSEN, Davy; KIES, Raphael. Online Forums and Deliberative Democracy: Hypotheses, Variables and Methodologies. *E-Working Papers*, 2004.

JARDIM, José Maria. *A construção do e-gov no Brasil: configurações político-informacionais*. In: Anais da V CIFORM – Encontro Nacional da Ciência da Informação, Salvador, 2004. Disponível em: <[http://www.ciform.ufba.br/v\\_anais/artigos/josemariajardim.html](http://www.ciform.ufba.br/v_anais/artigos/josemariajardim.html)>. Acesso em: 20 set. 2008.

JENSEN, Jakob Linnaa. Public Spheres on the Internet: Anarchic or Government-Sponsored – A Comparison. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26 – No. 4, 2003.

JENSEN, Michael J.; VENKATESH, Alladi. Government Websites and Political Engagement: Facilitating Citizen Entry Into the policy process. *Center for research on information technology and organizations*, paper 399. Irvine: University of California, 2007.

JOHNSON, Telma Sueli Pinto. *Nos bastidores da Wikipédia Lusófona: percalços e conquistas de um projeto de escrita coletiva online*. 2009. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N.K.; KOUZMIN, A.. Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate. *Public Administration Review*, vol. 63, N. 1, p. 44-60, 2003.

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 em: 12 ago. 2008.

LEVINE, Peter; FUNG, Archon; GASTIL, John. Future Directions for Public Deliberation. In: GASTIL, John; LEVINE, Peter (Orgs.). *The Deliberative Democracy Handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

LÉVY, Pierre. *O que é o virtual?* São Paulo. Editora 34. 1998.

LIPINSKI, Daniel; NEDDENRIEP, Gregory. Using “New” Media to Get “Old” Media Coverage: How Members of Congress Utilize Their Web Sites to Court Journalists. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 9, No. 7, p. 7-21, 2004.

LIST, Christian. Deliberation and Agreement. In: ROSENBERG, Shawn W (Org.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?* New York, Palgrave Macmillan, 2007.

MACPHERSON, C.B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

MAHRER, Harald; KRIMMER, Robert. Towards the enhancement of e-democracy: identifying the notion of the 'middleman paradox'. *Info System Journal*, N. 15, p. 27-42, 2005.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. Democracia e a Internet como Esfera Pública Virtual: Aproximação às Condições da Deliberação. In: GOMES, W. e MAIA, R. C. M. *Comunicação e Democracia – Problemas e Perspectivas*. São Paulo : Paulus, p. 277-292, 2008.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. Mediated Deliberation: The 2005 Referendum for Banning Firearm Sales in Brazil. *The International Journal of Press/Politics*, vol. 14, p. 313-334, 2009.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. *Media e deliberação pública: mediações possíveis*. In: XI Encontro Anual da Compos - Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação, 2002, Rio de Janeiro. CD-rom – 11º Encontro da COMPOS. Rio de Janeiro: COMPOS, vol. 1, 2002..

MAIA, Rousiley Celi Moreira. *Redes cívicas e internet: efeitos democráticos do associativismo*. Logos (Rio de Janeiro), vol. 14, p. 43-62, 2007.

MANSBRIDGE, Jane. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte, Autêntica, 2009.

MANSBRIDGE, Jane. "Deliberative democracy" or "democratic deliberation"? In: Rosenberg S, *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, pp. 251–271, 2007.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. *A conversação informal na internet: aspectos afetivos e políticos*. Trabalho apresentado ao grupo de trabalho "Comunicação e Sociabilidade", XVIII Compós, Belo Horizonte, 2009a.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte, Autêntica, 2009b.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro*. 2008. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. *Opinião Pública*, vol. 12, nº 1. Campinas, p. 164-187, Abril/Maio, 2006.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Internet e oportunidades de participação política - Um exame dos websites de senadores brasileiros e norte-americanos. *Revista Fronteira (UNISINOS)*, vol. IX, p. 155-166, 2007.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; MIOLA, Edna . Internet e Parlamento - Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós* (Brasília), vol. 9, p. 1-20, 2007.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo A. de. Democracia e redistribuição: apontamentos iniciais. In. MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. A. *Democracia e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008, p. 13-30.

MARTIN-BARBERO, Jesus; REY, German. *Os Exercícios do Ver: Hegemonia Audiovisual e Ficção Televisiva*. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

MEAD, George Herbert. *Mind, Self, and Society: From the Standpoint of a Social Behaviorist*. Edited by Charles W. Morris. Chicago: University of Chicago, 1934.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. *Reconhecimento e deliberação: as lutas das pessoas atingidas pela hanseníase em diferentes âmbitos interacionais*. 2009. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Universidade Federal de Minas Gerais, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

MIGUEL, Luis Felipe. Apresentação. In: Dossiê “Mídia e Política”. *Revista de Sociologia e Política*, Nº 12, Curitiba, p. 7-12, junho, 2004.

MIN, Seong-Jae. Online vs. face-to-face deliberation: Effects on civic engagement. *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 12, p.1369–1387, 2007.

MITRA, Ananda. Marginal voices in Cyberspace. *New media & Society*, 3 (1), p. 29–48, 2001.

MIOLA, EDNA. *Iniciativas institucionais de deliberação online: um estudo do fórum de discussão da Câmara dos Deputados*. Trabalho apresentado na VI Jornada Comunicação e Democracia, Salvador, 2009.

MOUILLAUD, Maurice. Da forma ao sentido. In:\_\_\_\_\_. *O jornal: da forma ao sentido*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

MUSSO, J.; WEARE, C.; HALE, M.. Designing web technologies for local governance reform: Good management or good democracy? *Political Communication*, vol. 17, n. 1, p. 1-19, 2000.

NETCHAEVA, Irina. 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, Pippa. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NORRIS, Pippa. Preaching to the Converted? Pluralism, Participation and Party Websites. *Party Politics*, vol. 9, n.1 p. 21-45, 2003.

NOVECK, B. S. *The future of citizen Participation in the Electronic State: Modeling Communicative Action in E-Rulemaking Practice*. Proceedings of the 9th International Working Conference on the Language-Action Perspective on Communication Modeling. Rutgers University, The State University of New Jersey, New Brunswick, NJ, USA, p. 1-31, 2004.

NYLEN, William R. . *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

OPD. Site do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://opdigital.pbh.govol.br/>>. Acesso em: 31 Dez. 2008.

OWEN, Diana; DAVIS, Richard; STRICKLER, Vincent James.. Congress and the Internet. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 4, n. 10, p. 10-29, 1999.

PAPACHARISSI, Zizi. Democracy online: civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups. *New Media and Society*, Londres, vol. 6, n.2, p. 259-283, 2004.

PAPACHARISSI, Zizi. The virtual sphere: The internet as a public sphere. *New Media & Society*, vol. 4, N. 1, p. 9-27, 2002.

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

PBH. Site da Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/>>. Acesso em 29 Dez. 2009.

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. 2009.

POLAT, Rabia Karakaya. The internet and Political Participation: Exploring the Explanatory links. *European Journal of Communication*, N. 20, 2005.

PORRAS, José Ignacio. Internet, Política y Democracia Local. *Documentación Social*, nº 133, p. 53-76, 2004 Disponível em: <<http://www.esterkaufman.com.ar/sitios/kaufman/publicaciones/ArtInternetyDemocraciaLocal.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2008.

PUTNAM, Robert. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.

QUÉRÉ, Louis. D'un modèle épistemologique de la communication à un modèle praxéologique. *Réseaux* nº 46/47. Paris: Tekhné, mar-abril 1991.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. São Paulo, Ática, 2000.

RAWLS, John. *Uma teoria de Justiça*. São Paulo, Martins Fontes, 2002.

RECUERO, Raquel. *Redes Sociais na internet*. Porto Alegre, Sulina, 2009.

ROSENBERG, Shawn W (Org.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?* New York, Palgrave Macmillan, 2007.

RUEDIGUER, Marco Aurélio. *Governo Eletrônico ou Governança Eletrônica – conceitos alternativos no uso das tecnologias de informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado*. Caracas: XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 2002.

SALTER, Lee. Structure and Forms of Use. A contribution to understanding the 'effects' of the Internet on deliberative democracy. *Information, Communication & Society*, Vol. 7, No. 2, pp. 185–206, 2004.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. *Diferentes tipos de participação: alguns impactos da introdução da internet no Orçamento Participativo de Belo Horizonte*. In: Anais do I Congresso da Ecomig, Belo Horizonte, 2008.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Diferentes modos de participação: alguns impactos da introdução da internet no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. *Comunicação & Política*, vol. 27, p. 51-78, 2009.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo Orçamento Participativo na Internet. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, 2009b. No Prelo.

SAMPAIO, Rafael Cardoso: *Instituições Participativas Online*: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. In: Anais do III Congresso do Compólitica, São Paulo, 2009c.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*: volume I – debate contemporâneo. São Paulo, Editora Ática, 1994.

SCHETTINI, Eleonora Martins Cunha; ALLEGRETTI, Giovanni; MATIAS, Marisa. *As Tecnologias de Informação e Comunicação na gramática dos Orçamentos Participativos*: tensões e desafios de uma abordagem essencialmente subordinada. In: Anais do II Congresso Anual da Compólitica, Belo Horizonte, 2007.

SCHLOSBERG, David; DRYZEK, John s. Digital Democracy: Authentic or virtual? *Organization & Environment*, vol. 15, n. 3, p.332-335, setembro 2002.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo, democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SEIFERT, Jeffrey W.; CHUNG, Jongpil. Using E-Government to Reinforce Government-Citizen Relationships: Comparing Government Reform in the United States and China. *Social Science Computer Review*, vol. 27, n. 2, p. 3-23, 2009.

SILVA, Sivaldo Pereira. *Papéis democráticos e dimensões analíticas da comunicação política do Estado*: Um estudo de caso sobre portal da Presidência da República. Trabalho apresentado ao grupo de trabalho “Comunicação e Política”, XVIII Compós, Belo Horizonte, 2009.

SMALL, Tamara. Equal Access, Unequal Success: Major and Minor Canadian Parties On the Net. *Party Politics*, vol. 14, n.51, p. 51-70, 2008.

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

SOUZA, Celina. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In MELO, Marcus André; LUBAMBO, Catia e COELHO, Denilson Bandeira. *Desenho Institucional e Participação Política – experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2005, p.108-130.

STEENBERGEN, Marco R. et al. Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index. *Comparative European Politics*, 2003, vol.1, p. 21–48, 2003.

STREET, JOHN. Remote Control? Politics, Technology and ‘Electronic Democracy’. *European Journal of Communication*, vol. 12, n. 1, p. 27–42, 1997.

TEORELL, Jan. Political Participation and three theories of democracy: a research inventory and agenda. *European Journal of Political Research*, n. 45, p. 787-810, 2006.

THOMAS, John Clayton; STREIB, Gregory. 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.

TIC. Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação. Disponível em: <<http://www.cetic.br>>. Acesso em: 12 novol. 2009.

VAZ, José Carlos. *Using the Internet for Collaborative Local Governance: the Digital Participatory Budget in Brazil*. In: III Minnowbrook Conference in Public Administration, 2008, Lake Placid, NY, EUA. Papers of III Minnowbrook Conference, 2008.

VITALE, Denise. Between deliberative and participatory democracy: A contribution on Habermas. *Philosophy Social Criticism*, vol. 32, nº6, 739–766, 2006.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: COELHO, Vera Schattan R. Pereira; NOBRE Marcos. (Org.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. 1a ed. São Paulo: Editora 34 e DRC, p. 239-254, 2004,.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan R. Pereira; NOBRE Marcos. (Org.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. 1a ed. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 239-254.

WARREN, Mark E. Institutionalizing Deliberative Democracy. In: ROSENBERG, Shawn W (Org.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?* New York, Palgrave Macmillan, 2007.

WEBER, Lori M.; LOUMAKIS, Alysha; BERGMAN, James. Who participates and why? An analysis of citizens of the internet and the mass public. *Social Science Computer Review*, Vol. 21, No. 1, p. 26-42, 2003.

WEIKSNER, Michael. E-thepeople.ORG. In: GASTIL, J; LEVINE. (Org.). *The Deliberative Democracy Handbook*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005, p.213-227,.

WESSLER, Hartmut (2008) Investigating Deliberativeness Comparatively. *Political Communication*, vol. 25, n.1, p. 1- 22, 2008.

WILHELM, A. *Democracy in the digital age: challenges to political life in cyberspace*. New York: Routledge, 2000.

WILHELM, Anthony. A democracia dividida. In: EISENBERG, J. e CEPIK, M. (orgs.) *Internet e Política*. Teoria e pratica da democracia eletrônica, Humanitas, 2004.

WOLTON, Dominique. *Internet, e depois?.* Capítulo 3 (As novas tecnologias, o indivíduo e a sociedade), pp.83-118, 2003.

WRIGHT, Scott; STREET, John. Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. *New Media Society*, Londres, vol. 9, p. 849-869, 2007.

YOUNG, I. Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. In: BENHABIB, Sheila. *Democracy and Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)