

DELIBERAÇÃO, CRISE E INSTITUCIONALIZAÇÃO: TRANSFORMAÇÕES NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL DE BELO HORIZONTE NA VERSÃO DE 2013

DELIBERATION, CRISIS AND INSTITUTIONALIZATION: CHANGES IN THE DIGITAL PARTICIPATORY BUDGET OF BELO HORIZONTE IN VERSION 2013

Bruno Alves Valverde¹

Marilene de Souza Campos²

RESUMO:

Este estudo busca investigar aspectos deliberativos, na concepção habermasiana, que envolvem a justificativa para a crise institucional do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, Brasil. Foi analisada a totalidade das postagens discursivas dos usuários no Fórum *On Line* Opinião do Cidadão, consideradas as edições de 2013, disponíveis no portal da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Desde quando foi implantado em Belo Horizonte em 2006, o OPD realizou 4 edições com a participação de aproximadamente 330 mil pessoas, entretanto na edição de 2013, observa-se uma queda do número de participantes para 34.388. A hipótese central é que mudanças no desenho institucional do OPD reduziram o empoderamento dos atores e a qualidade da deliberatividade, afetando a percepção do processo e o comportamento participativo dos cidadãos. Para tal realiza-se uma pesquisa qualitativa com análise de conteúdo, sustentada por um modelo teórico de avaliação da deliberação democrática. Os resultados apontam para a reconhecimento por parte dos participantes da falta de empoderamento da ferramenta OPD por parte da Prefeitura e para o fato de que a mudança no modelo institucional afetou a qualidade da deliberação, tornando a ferramenta um instrumento de ratificação das decisões governamentais em que a principal reação observada foi a abdicação da participação no processo de votação.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Participativo Digital; Democracia Eletrônica; Teoria Deliberativa

ABSTRACT:

This study aims to investigate deliberative aspects, in Habermas's conception, involving the justification for the institutional crisis of the Digital Participatory Budget of Belo Horizonte, Brazil. the totality of the discursive threads of users in On Line Opinion Citizen Forum was analyzed, considering the 2013 edition, available the portal of the Municipality of Belo Horizonte. Since it was introduced in Belo Horizonte in 2006, the OPD held 4 issues with the participation of approximately 330 thousand people, but in the 2013 edition, there is a drop in the number of participants to 34,388. The central hypothesis is that changes in the institutional design of OPD reduced the empowerment of actors and the quality of deliberativeness, affecting the perception of the process and the participatory behavior of citizens. For this carried out a qualitative study with content analysis, supported by a theoretical model of evaluation of democratic deliberation. The results point to the recognition by the participants of the lack of

¹ Doutorando em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas, mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa e graduado em História pela Universidade Federal de Minas Gerais. Técnico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/3741041444241520>.

² Doutora e mestra em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da Universidade Federal de Viçosa *campus* Rio Paranaíba e coordenadora do Mestrado Profissional em Administração Pública. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/2307841968343242>.

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

empowerment of OPD tool by the City Council and to the fact that the change in the institutional model affected the quality of deliberation, making the tool an instrument of ratification of government decisions in which the main observed reaction was the abdication of participation in the voting process.

KEYWORDS: Digital Participatory Budget; e-Democracy; Deliberative Theory.

01 – INTRODUÇÃO

A redemocratização das relações entre Estado e sociedade no Brasil, após o fim do período autoritário, tem como marco político-jurídico a Constituição Federal de 1988 (AVRITZER, 2008; BRASIL, 2009), que garante a descentralização, a ampliação dos direitos sociais e prevê a participação social nas políticas públicas. Desde o início dos anos 1990, percebe-se a proliferação das instâncias de participação nos governos locais, como os conselhos de políticas, os Planos Diretores Municipais e o Orçamento Participativo, que se caracterizam por uma diversidade de contextos e arranjos institucionais, bem como por conter processos participativos de alcances e qualidades distintas. Na análise dessas experiências, a literatura lança luzes sobre: o desenho institucional, a organização da sociedade civil, a vontade política dos governantes e a capacidade administrativa e financeira dos governos (FUNG; WRIGTH, 2003; AVRITZER, 2008).

Belo Horizonte, Minas Gerais, destaca-se como um dos municípios brasileiros mais avançados e inovadores no que se refere à previsão de arranjos participativos nas políticas urbanas (BRASIL, 2009b). Apresenta uma longa experiência com o Orçamento Participativo, em torno do qual se desenvolveram diversos rearranjos institucionais e variantes como o OP-Habitação de 1996, que desmembra as decisões relativas à construção de habitações de interesse social; o OP-Cidade de 1999, que amplia a discussão sobre o orçamento municipal; a adoção do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) como parâmetro para distribuição de recursos para diversas regiões da cidade (BRASIL, 2009, p. 32). Acrescenta-se a essas inovações a criação do Orçamento Participativo Digital, em 2006, e do Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente, em 2014. O Orçamento Participativo Digital, doravante OPD, tem atraído o interesse da sociedade e de estudiosos, apontado como uma instituição participativa inovadora ao integrar as ferramentas de tecnologias de informação e comunicação em seu desenho

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

institucional e, assim, possibilitar um incremento no número de participantes (OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, 2007; NABUCO et.al., 2009; SINTOMER et. al., 2012).

Desde sua criação, foram realizados quatro ciclos da versão digital do Orçamento Participativo: nos anos de 2006, 2008, 2011 e 2013. Somadas, as edições de 2006 e 2008 tiveram a participação de aproximadamente 330 mil pessoas (PEIXOTO apud SINTOMER et. al., 2012). O número médio de participantes no OPD é aproximadamente duas vezes e meia maior que o de participantes no OP Regional. Contudo, esse quadro começa a se alterar a partir da edição de 2011 do OPD, se somados os números de participantes das edições de 2011 e 2013, o valor será de aproximadamente 35 mil pessoas. No mesmo período, ocorreram dois ciclos do OP Regional, 2011/2012 e 2013/2014, que somados reuniram mais de 50 mil pessoas (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2012; PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2013). Percebe-se, portanto, a partir do ano de 2011 um acentuado decréscimo no número de participantes.

A pesquisa em questão objetivou avaliar as razões que justificam essa crise, a partir da opinião dos participantes da arena digital Opinião do Cidadão, da edição 2013 do OPD. A hipótese central é que as mudanças no desenho institucional do Orçamento Participativo Digital reduziram o empoderamento, dos atores e a qualidade da deliberatividade, afetando a percepção do processo e consequentemente o comportamento participativo dos cidadãos. Acredita-se que este estudo se justifique por tratar de dois fenômenos contemporâneos: as instituições participativas e as tecnologias de informação e comunicação, que apesar de serem em separado objeto de diversas pesquisas, ainda são raros os estudos que os tratam de forma relacionada, sob o conceito de democracia eletrônica, sobretudo no que tange ao OPD. Por fim, encontram-se na literatura sobre o tema diversas abordagens distintas do OPD, tais como o potencial deliberativo da arena Opinião do Cidadão, conforme Sampaio, Maia e Marques (2010), Valverde (2011), Ferreira (2012), Abreu e Pinho (2014). Entretanto, não foram encontrados trabalhos que se propuseram a explicar a crise dessa instituição. O presente trabalho está organizado em cinco partes além desta introdutória. Na parte 2, apresenta-se o referencial teórico e retomam-se

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

aspectos da trajetória inovação democrática no Brasil. Na parte 3, são feitas considerações acerca da metodologia utilizada, na parte 4 são apresentados os resultados e na parte 5 as considerações conclusivas.

02 – REVISÃO DA LITERATURA

O referencial teórico utilizado neste trabalho baseia-se na teoria deliberativa de Habermas. A primeira seção aponta aspectos principais da teoria democrática que enfatizam a participação, a deliberação e a representação como mecanismos de inclusão política, por fim são tecidas algumas considerações acerca do potencial das tecnologias de informação e comunicação (TIC) para o aprofundamento democrático. Na segunda parte do referencial, dá-se foco à inovação democrática no Brasil após a constituição de 1988. Na última parte, se tomará como objeto as instituições participativas e seus desenhos no Brasil contemporâneo.

2.1 – Democracia, Deliberação e Participação

A partir da segunda metade do século XX, a democracia veio a se consolidar como sistema de governo na maioria dos países. Contudo, a forma emergente da democracia rompe em muitos aspectos com o conceito clássico, sobretudo, no que tange à soberania popular. Schumpeter (1961) define essa forma de democracia como um método para se chegar a decisões político-legislativas e administrativas, cabendo ao povo produzir seus representantes através do sistema eleitoral, no qual restringe-se a participação. As assembleias eleitas seriam um microcosmo da sociedade e a representariam plenamente (AVRITZER; SANTOS, 2005). Tal posição caracteriza o elitismo democrático, que ao optar pela representação ante a participação direta, elaboraria uma solução para o problema de escala nas grandes democracias. Esse é também o posicionamento de Weber, que é extremamente cético quanto à democracia direta, pois ela exige condições que não mais existem no mundo contemporâneo. Portanto, ela não seria impossível, mas inviável. A democracia direta na contemporaneidade, segundo Weber, seria prejudicial

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

em decorrência da heterogeneidade das sociedades atuais, geraria uma administração ineficaz e ineficiente, resultaria em instabilidade política e aumentaria a possibilidade do governo opressivo de minorias. Para Weber, não cabe ao governante atuar em função da vontade das massas que são, segundo o autor, emocionais e irracionais. Nas palavras de Weber:

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

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

(...) garantem a participação em uma prática comum (...) que permite aos cidadãos se converterem no que querem ser: autores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais (HABERMAS, 1995, p. 41).

Para Carole Pateman, as formas representativa e participativa de democracia não são opostas, mas complementares:

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

Para Habermas, a participação perpassa a justificativa da existência do Estado, cuja função primária seria garantir:

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

A participação é, segundo Pateman (1992), uma possibilidade de intervir e/ou influenciar nos processos decisórios e é essencial à democracia, estendido aos diversos domínios da vida social. Avritzer e Santos (2005) concordam com esta posição de ampliação da participação democrática, considerando que a democracia

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

não pode prescindir de um processo racional de deliberação, com exercício coletivo do poder entre iguais; consideram ainda que o modelo elitista de democracia teria gerado duas grandes patologias: a da representação e a da participação, pois a sociedade não se sente representada pelos políticos profissionais e nem motivada a participar das decisões políticas. Cabe aqui, clarificar os dois significados comumente utilizados pelos estudiosos da teoria democrática ao se referirem à deliberação. Segundo Avritzer (2000), autores como Habermas têm utilizado o termo, significando um processo no qual um ou mais agentes avaliam e debatem as razões envolvidas em uma determinada questão; outros autores, como Weber e Schumpeter, utilizam o termo tendo em vista o momento no qual o processo de tomada de decisão ocorre. Portanto, deliberação tem sido considerada ora como processo decisório, ora como argumentativo. A deliberação decisionística está associada a uma concepção representativa e elitista de democracia, *que faz a tentativa mais radical de excluir os elementos argumentativos do conceito de deliberação* (AVRITZER, 2000, p. 22). Por outro lado, a concepção argumentativa de deliberação está ligada à democracia deliberativa.

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

[...] que não é movida nem por interesses particularistas nem pela tentativa de concentrar poder com o objetivo de dominar outros indivíduos. Pelo contrário, a ideia aqui presente é de que o uso público da razão estabelece uma relação entre participação e argumentação pública. [...] Para Habermas, existe uma dimensão argumentativa no interior da relação Estado/sociedade que está além do processo de formação da vontade geral. Tal formulação faz com que a opinião dos indivíduos nesse processo argumentativo não possa ser reduzida à vontade da maioria [...]. É preciso que esse indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação (AVRITZER, 2000, p. 16).

Nesse sentido, a legitimação política não está ligada apenas à expressão da vontade da maioria, mas também a uma deliberação coletiva, envolvendo todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas. Contudo, para Habermas não é possível aos atores desses arranjos deliberativos intervirem

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

diretamente nos processos decisórios, tais atores possuem apenas influência pública sobre o Estado e o poder político. Segundo Avritzer (2000), Habermas não previu em sua construção teórica a institucionalização desses elementos dentro do sistema político, abriu o caminho para a teorização de uma democracia deliberativa, que incorpora a deliberação e a participação no sistema político. Nas palavras de Habermas:

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

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

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

Dentro dessa perspectiva, considera-se relevante a abordagem sobre o papel que as tecnologias de informação e comunicação (TICs) desempenham nesse processo, uma vez que, ao que tudo indica, essas ferramentas possibilitam novas formas de interação social e política, como é o caso do OPD. Há o destaque, portanto, para as possibilidades proporcionadas pelas TICs para o fortalecimento democrático, por meio do encorajamento da:

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

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

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

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

Levy (1999), Marques (2008) e Ramos Júnior e Rover (2010) contrapõem três desafios à democracia eletrônica para atuar como instrumento da democracia: proporcionar o confronto de opiniões, a construção de uma cidadania digital e o empoderamento do processo deliberativo. Entretanto, Royal (2009) salienta de forma crítica que na Internet ocorre mais comumente a agregação de afinidades, do que o confronto de opiniões, tal situação pode impedir uma deliberação de qualidade. O último desafio tratado aqui é o empoderamento do processo deliberativo, ou seja, a vontade política dos governos em abrir espaços para a sociedade deliberar e atribuir a isto um peso significativo no processo democrático. Empoderar pode ser definido como: atribuir aos indivíduos, organizações e comunidades recursos que lhes permitam ter voz, influência e capacidade de ação e decisão, em diversas esferas, de maneira formal ou informal, é ter poder de agenda (HOROCHOVSKI, 2006, p. 9). Fung e Wright (2003) consideram este aspecto como um dos principais das experiências de *Empowered Participatory Governance* (EPG), que seja devolver a autoridade para decisões públicas sobre problemas locais às comunidades envolvidas. É necessário, portanto, que as instituições participativas, inclusive aquelas que se enquadram na perspectiva da democracia eletrônica, sejam capazes de construir espaços para uma prática deliberativa e empoderada a fim de alcançar o objetivo de fortalecer a democracia. Na análise dessa capacidade, torna-se essencial a abordagem do desenho institucional das instituições participativas, haja vista que é o desenho institucional que define as regras de funcionamento e influencia os papéis que cada um dos atores exercerá no processo e, de certa forma, as relações entre Estado e sociedade (AVRITZER, 2008).

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

2.2 – Inovação Democrática no Brasil e Instituições Participativas

Avritzer (2008) observa que o Brasil se tornou no limiar do século XXI um dos países com maior número de práticas participativas, para as quais teria colaborado a Constituição de 1988 e a legislação posterior, como o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001, que é um importante instituto para o fortalecimento da participação, na medida em que recomenda a gestão democrática das cidades, inclusive por meio da gestão democrática do orçamento, cabendo ao poder público facilitar, viabilizar, prestar todas as informações e mobilizar a população para que esta participação ocorra. O Orçamento Participativo, implantado pela primeira vez em 1989, expandiu-se a partir de Porto Alegre para aproximadamente 350 municípios brasileiros até o ano de 2014. Em 2010, estima-se que havia entre 795 a 1469 experiências em outras regiões da América, África e Europa (AVRITZER, 2008; BRASIL, CARNEIRO, 2009; MÁXIMO, 2014).

Abreu (2014) também distingue quatro momentos da evolução do Orçamento Participativo, a saber: *experimentalismo*, que contém as experiências precursoras desde a década de 1960 e a constituição de 1988; *consolidação* momento que abarca os anos de 1989 a 1992, quando o Partido dos Trabalhadores implanta o Orçamento Participativo em 36 prefeituras; a *proliferação*, que ocorre entre 1993 e 2000 e envolve prefeituras de outros partidos, por fim, o autor distingue a fase que teria início a partir de 2001, na qual o OP passaria por um momento de reflexão e integração com as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's), a essa etapa pode-se nomear *digitalização*. Há uma grande diversidade de experiências de Orçamento Participativo e, apesar de todas terem Porto Alegre como referência, todas promoveram modificações no desenho institucional, o que dificulta uma definição que abarque essa multiplicidade de arranjos. Avritzer (2005) considera que o OP aparece como fruto da conexão entre os seguintes elementos: incremento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; aumento do acesso a recursos públicos e direitos; aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo. Avritzer (2008) propõe uma categorização com base nos desenhos, cujo critério é a forma pela qual os

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

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

Conforme exposto acima, percebe-se a relevância do desenho institucional para o sucesso de uma instituição participativa, bem como para sua compreensão. Haja vista que é o desenho institucional que determina as configurações políticas do Estado e quais as regras orientarão as ações dos indivíduos (MARQUES, 2008). Em decorrência disto, o estudo dos arranjos institucionais tem ocupado local de destaque nos estudos sobre participação, sobretudo no que tange ao Orçamento Participativo, como Avritzer (2003), Fung e Wright (2003), Wampler (2003), Abreu (2014), Oliveira (2014). Este trabalho propôs-se a estudar a implantação e as modificações do desenho institucional do Orçamento Participativo Digital, considerando-o como aspecto fundamental para a efetividade desta instituição. Tal proposta visa observar

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

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

2.3 – Orçamento Participativo Digital

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

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

Valverde (2011), esboçou uma definição a partir da conceituação feita por Avritzer (2003) para o OP regional:

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

Acrescenta-se a esta conceituação os dois objetivos principais do OPD: a ampliação do número de participantes, sobretudo, entre os jovens e os setores da classe média e a definição de recursos para obras estruturantes, visando a superação de uma visão regionalizada e fragmentada da cidade característica das modalidades presenciais do Orçamento Participativo (NABUCO, et.al. 2009). A primeira edição do OPD ocorreu em 2006 com previsão para ser bienal, seu desenho institucional foi elaborado por um grupo formado por representantes da PBH e da sociedade civil, tais

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

como membros dos COMFORÇA's, dos conselhos municipais de políticas, de associações comunitárias, estudantes, líderes religiosos e artistas. A PBH pré-selecionou sete obras para cada uma das nove regionais, perfazendo um total de 63 obras, a seleção final foi discutida com os COMFORÇA's e reduziu as opções a quatro obras por regional. Foi criado um site disponibilizando as obras candidatas e uma gama de informações sobre elas, tais como: mapas, projeto, população beneficiada, situação do local e o resultado parcial da votação. Disponibilizaram-se pontos públicos de acesso à internet nas diversas regionais. Essa edição teve a participação de aproximadamente 172.938 mil pessoas (FERREIRA, 2012). Findo o processo de votação, as obras vencedoras foram incluídas no Plano Municipal de Prioridades Orçamentárias e posteriormente no orçamento municipal (Observatório Internacional de Democracia Participativa, 2007), o valor total das obras aprovadas é de aproximadamente R\$ 20 milhões. Conforme exposto acima, pode-se considerar que o desenho institucional do OPD foi constituído, originalmente, como um processo de partilha de poder (AVRTIZER, 2008), haja vista que Estado e sociedade elaboraram em conjunto as regras desta instituição participativa.

A partir de 2008, ocorreu uma redução do papel da sociedade nas reformulações ocorridas no OPD. As alterações no desenho institucional ficaram a cargo de um corpo técnico composto por representantes de diferentes órgãos e entidades da administração municipal, além de representantes das empresas contratadas para prover a infraestrutura do programa. As obras submetidas ao voto popular foram apenas cinco³, selecionadas a partir do Plano de Estruturação Viária de Belo Horizonte (VIURBS)⁴. As obras eram de diferentes regiões da cidade e tinham custo estimado de R\$ 50 milhões cada -valor nominal cerca de 150% maior que o destinado à edição de 2006 ou 126% maior, se considerada a inflação do período (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016). Somente a obra mais votada compôs o Plano Municipal de Prioridades Orçamentárias. Assim como em 2006, as obras foram

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

⁴ O VIURBS é um estudo elaborado em 2008 pela PBH, reunindo técnicos da prefeitura e de uma consultoria contratada e prevê a execução de 148 intervenções no trânsito da cidade a médio e longo prazo.

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

disponibilizadas para votação através do site, foi aberta também a votação por telefone.

O Opinião do Cidadão é um espaço no qual os participantes puderam fazer comentários sobre as obras, adicionados e visualizados por obra, em fóruns distintos. A participação era aberta, não sendo necessário fazer nenhuma espécie de cadastro, tampouco era necessário ser eleitor ou cidadão belorizontino para interagir nesse espaço; exigia-se apenas que se selecionasse a obra a ser comentada, a indicação do nome do comentador era facultativa. Valverde (2011) e Ferreira (2012) concordam que este espaço tenha se caracterizado com uma arena deliberativa digital; discordam, contudo com relação ao fomento dado pela PBH para que isto ocorresse. Segundo Nabuco, Macedo e Correa (2009) que ao compararem as modalidades digital e regional, na edição 2008 do OPD, o *nível de participação cidadã* foi três vezes superior à do OP regional, apesar da verba destinada ao OPD representar apenas 45% da verba do OP regional. Findo o processo de votação, a Obra 5 - Praça São Vicente com Anel Rodoviário é eleita. Essa edição teve a participação de 124.320 pessoas, sendo que cerca de 10% o fizeram pelo telefone, os demais pela internet (FERREIRA, 2012). Há de se salientar que, passados oito anos, esta obra ainda não foi realizada, desse modo, esse assunto será retomado adiante (BELO HORIZONTE, 2016c).

Na edição de 2011, a arena digital Opinião do Cidadão passou a exigir a identificação do comentarista com nome e email. Ferreira (2012) aponta que as mudanças no desenho institucional foram propostas pelo Comitê Governamental de Gestão Participativa com objetivo de ampliar a participação no OPD, tal comitê foi instituído no primeiro ano do governo do prefeito Márcio Lacerda, por meio do decreto nº 13.174, de 17 de Setembro de 2009 e é composto, exclusivamente, por representantes de órgãos e entidades da prefeitura (BELO HORIZONTE, 2009). Essas mudanças implicam em favorecimento da perspectiva política centralista ou em maior controle do processo pelo executivo em detrimento da perspectiva participativa. Dentre as principais mudanças destacam-se: (1) a realização do OPD em anos ímpares, a fim de evitar sua ocorrência em anos eleitorais (OLIVEIRA, 2014), (2) o processo de eleição das obras voltou a ser como o de 2006, com os eleitores tendo 9

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

opções de obras por regional, foram disponibilizados aproximadamente R\$ 5,5 milhões para cada uma das nove regionais (FERREIRA, 2012). Manteve-se, portanto, investimento semelhante ao ano de 2008, que fora de R\$ 50 milhões - ou uma redução de 15,01% se considerada a inflação do período (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016). Outras mudanças no desenho são decorrentes de uma busca por maior segurança no processo por exigências do Ministério Público Estadual, como o fim da possibilidade de voto pelo telefone, a exigência de se inserir parte do CPF e email para a confirmação do voto e a exigência de cadastro prévio dos computadores como pontos de votação para receber mais de cinquenta votos (OLIVEIRA, 2014). Acredita-se que essas alterações possam ter dificultado o processo de votação, pois registrou-se uma significativa queda no número de participantes, ou seja, 25.488 pessoas. Segundo a Prefeitura de Belo Horizonte, as obras vencedoras desta edição do OPD ainda não foram realizadas (BELO HORIZONTE, 2016c).

03 – METODOLOGIA

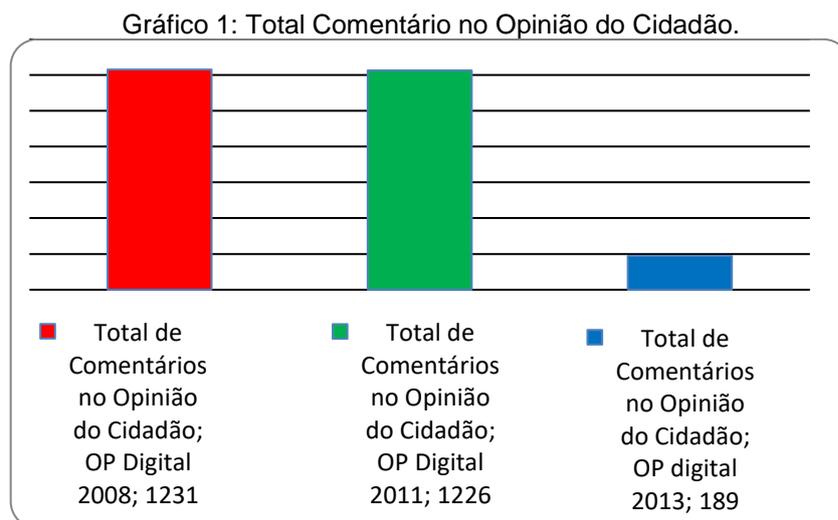
A presente pesquisa pode ser classificada, quanto aos seus objetivos, como pesquisa explicativa, busca-se formular explicações sobre o comportamento participativo dos cidadãos, tomando como hipótese explicativa a mudança no desenho institucional do OPD e a tendência do executivo municipal em restringir o espaço à participação popular. Realiza-se uma pesquisa bibliográfica e documental como base do estudo qualitativo das opiniões dos votantes do OPD. Foi realizada a consulta a documentos produzidos pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, disponíveis em sites, revistas e livros; lançou-se mão ainda da análise de outros trabalhos teóricos e empíricos que abordam esta instituição participativa. A partir desta pesquisa, foi possível caracterizar o desenho institucional adotado, suas modificações, bem como elaborar críticas quanto ao seu caráter participativo. Por fim, foi feita a análise das arenas digitais surgidas no entorno do OPD a partir de 2006, com foco na arena Opinião do Cidadão, na edição 2013 do Orçamento Participativo Digital. Para a análise dos comentários feitos na arena Opinião do Cidadão foi utilizado o Programa Atlas 7.0, com vistas a realizar a análise de conteúdo; que se caracteriza como um estudo

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

de caráter qualitativo que se vale da comunicação como ponto de partida, na qual realizou-se a seleção de unidades de análise que permitam obter as inferências e sua frequência sobre a questão estudada (BARDIN, 1977)

04 – RESULTADOS

O espaço Opinião do Cidadão manteve a estrutura da edição de 2008 nas edições de 2011 e 2013. Havia um fórum para cada obra, os participantes puderam fazer comentários em quaisquer obras, sem que houvesse qualquer tipo de restrição, a não ser a exigência de identificação por nome e email a partir de 2011. Em 2008, foram feitos 1.231 comentários⁵, em 2011 foram 1.226, por fim em 2013 foram feitos 189 comentários, tais dados são abaixo representados:



Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que o número de comentários no espaço Opinião do Cidadão desde 2008 decaiu significativamente em 2013, (2008 e 2011 manteve-se praticamente constante) de semelhante modo ao que ocorre com o número total de votantes no OPD. Contudo, a comparação entre o total de comentários e o total de votantes, conforme destacado por Ferreira (2012), indica que a participação no

⁵ De acordo com a contagem feita por Valverde (2011) foram feitos 1.231 comentários, contudo de acordo com Sampaio, Maia e Marques (2010) foram 1.209 comentários, segundo Abreu (2009) foram 1.950, e de acordo com Ferreira (2012) foram 1.225.

espaço Opinião do Cidadão aumentou de, aproximadamente, 1% na edição 2008 para 5% em 2011, caindo para cerca de 2% em 2013. Ainda que esse indicador careça de precisão, haja vista que um mesmo cidadão possa ter feito vários comentários, ele aponta para a relevância deste espaço, bem como para o interesse dos cidadãos em debaterem sobre o OPD. Por outro lado, Sampaio, Maia e Marques (2010), Valverde (2011), Ferreira (2012) e até mesmo Abreu (2012) concordam, a partir da análise do discurso entre os participantes da Opinião do Cidadão, que nesse espaço ocorre a argumentação racional e o diálogo, o que a caracterizaria como uma arena deliberativa digital.

A arena digital Opinião do Cidadão recebeu 189 comentários na edição 2013. Essas manifestações deram origem aos códigos, agrupados em cinco famílias e criados no ambiente do software Atlas.ti, apenas os comentários que se enquadraram em pelo menos uma das categorias foram selecionados para as análises posteriores. Optou-se por utilizá-los no original, sem que fosse feita nenhuma correção gramatical ou ortográfica; optou-se também por não omitir os nomes dos autores dos comentários, por se tratar de elementos essenciais na identificação dos diálogos. Todos os comentários foram extraídos do site do Orçamento Participativo Digital 2013. A primeira família agrupa três códigos, um para cada uma das obras candidatas na edição 2013, a saber: a ampliação do sistema de videomonitoramento; a construção de espaço multiuso para eventos e urbanização e a revitalização de espaços públicos. A segunda família reúne códigos que qualificam as obras. São eles: *alto custo*, *apoio* (votos para determinada obra), *crítica e/ou proposta*, *dúvidas – inacabadas ou não iniciadas*. A seguir, há um exemplo desta família, que contém os códigos *alto custo* e *dúvidas*.

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

Os comentários feitos pela Prefeitura de Belo Horizonte foram codificados como *esclarecimento PBH* e compõe isoladamente a terceira família. A atuação da PBH na arena Opinião do Cidadão foi sempre em resposta a outros comentários,

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

como se observa abaixo, onde se apresenta o comentário da PBH e também aquele que originou o esclarecimento:

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

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

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

A quarta família também possui apenas um código, a saber, *Praça São Vicente*, que faz referência à obra vencedora do OPD de 2008, após uma disputa acirrada com outras quatro obras, conforme apontam Valverde (2011) e Abreu (2012). Contudo, até o ano de 2013 (e até o momento desta pesquisa) essa obra não havia sido realizada. A Opinião do Cidadão na edição 2013 voltou a abordar este tema, como se observa a seguir:

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

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

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

Finalmente, a quinta família agrupa dois códigos que são centrais no presente estudo, que dizem respeito ao funcionamento do Orçamento Participativo, a saber: *Desenho Institucional* – reúne críticas explícitas as regras do OP e *Ratificação* – reúne comentários que consideram o OP como uma instituição participativa de ratificação, sem que haja espaços para deliberação. Os aspectos abarcados nesses

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

códigos também ocorrem em um dos blogs supracitados, o *Movimentos Sociais do Barreiro*, no qual o autor Rômulo Venades (VENADES, 2013) atribui à gestão do prefeito Márcio Lacerda a responsabilidade pelo fracasso do OPD ao restringir os espaços deliberativos dessa instituição. No que tange a arena Opinião do Cidadão, há abaixo um exemplo desta família:

06/12/2013. Maria D'arc. Os mecanismos usados para as escolhas de Orçamento Participativo para as Obras Digitais é bom. Mas existem coisas que é puramente de responsabilidade do governo. A sociedade civil não tem tantas formações e informações do ATIVO PÚBLICO, para apontamento com clareza das grandes obras. Sendo assim, acaba se tornando um parapeito político. Temos grandes contrastes geográficos em Belo Horizonte. Então temos que medir partes e esquece-os outras. O OP presencial está morrendo. É um dos projetos mais inteligentes, já conquistado pela sociedade civil. Mas agora é uma pena! Está totalmente fragmentado e fragilizado, na política rasgada. ""Olho por Olho e Dente por Dente!!! desculpe mas penso e vejo assim.

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

Tabela 1 -Total de ocorrências por código

Códigos	Número de Ocorrências
Obras: Críticas	54
Ampliação do sistema de videomonitoramento	44
Desenho Institucional	40
Obras: Esclarecimento PBH	33
Obras: Dúvidas	31
Obras: Apoio	24
Construção de espaço multiuso para eventos	21
Obras: Inacabadas ou não iniciadas	21
Praça São Vicente	16
Obras: Alto custo	11
Ratificação	9
Urbanização e a revitalização de espaços públicos	7

Fonte: Adaptado de Valverde, 2016.

O número de ocorrências de cada código, acima apresentado permite que seja elaborada, pelo menos, uma inferência, a saber: a arena foi utilizada mais para

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

tecer críticas e elucidar dúvidas do que para registrar o apoio a determinada obra, tal constatação condiz com o resultado final da votação do OPD, pois a obra menos citada, a *Urbanização e a revitalização de espaços públicos*, foi a que obteve mais votos, com cerca de 45% dos votos.

A análise da figura a seguir apresenta um mapeamento das coocorrências entre estes códigos, foi elaborada com o auxílio da funcionalidade Networks do software Atlas.ti, e permitirá a construção de novas inferências:

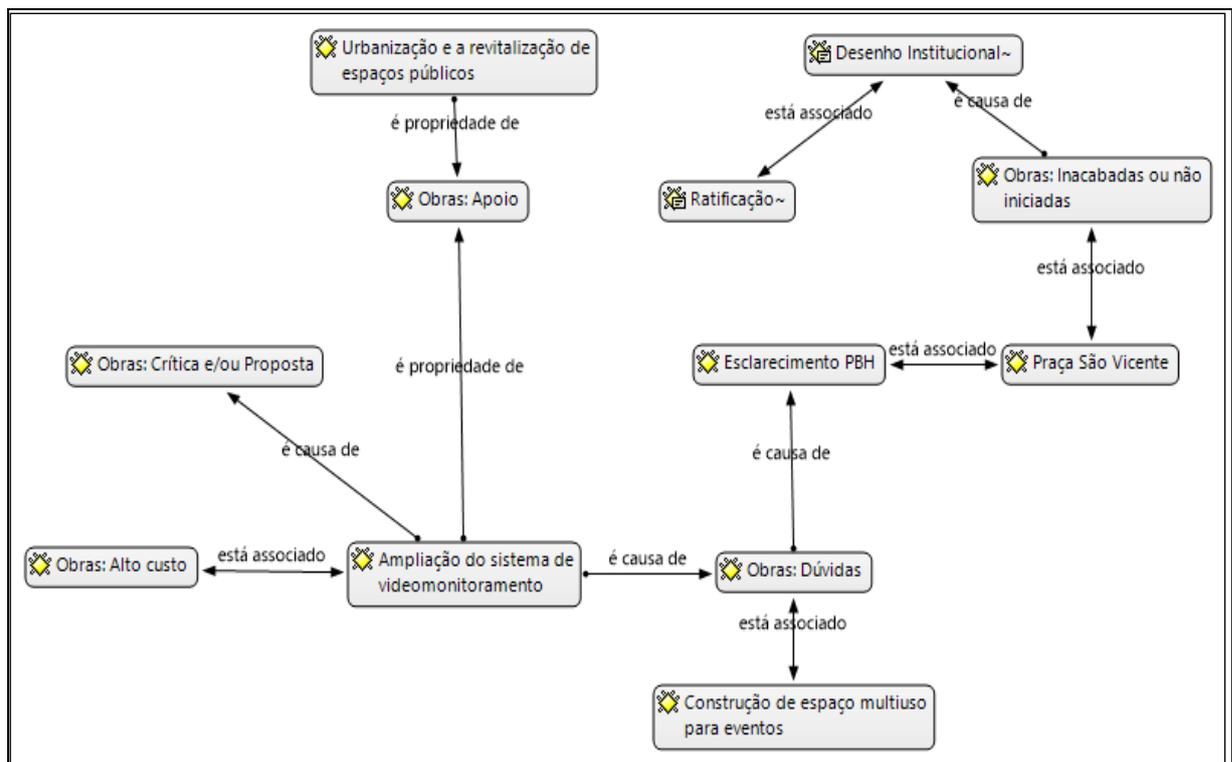


Figura 1: Relações entre os códigos. Fonte: Valverde, 2016

Na figura acima as setas indicam as coocorrências e os tipos de relação entre os códigos nas citações. A análise destas relações indica que a obra mais citada, é a segunda mais votada, com cerca de 44% dos votos, *Ampliação do sistema de videomonitoramento*, apesar de se relacionar com citações de apoio, está associada aos códigos que questionam os altos custos das obras e é causa dos códigos que apresentam críticas, propostas e dúvidas. O que corrobora a inferência feita anteriormente de que a arena Opinião do Cidadão, edição 2013, foi utilizada predominantemente para tecer críticas e questionamentos às obras.

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

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

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

6/12/2013. Célia Regina Lopes de Castro. Equipamentos de fomento à cultura é de extrema importância e direito do cidadão, mas se é de interesse público por que omitir ou melhor não relacionar o local onde serão construídos ou ampliados esses espaços.

Percebe-se nestes comentários que os participantes utilizaram a arena Opinião do Cidadão para esclarecer dúvidas com relação ao local e ao porte do espaço multiuso para eventos, o que decorre da insuficiência de informações sobre esta obra no site do OPD. A PBH respondeu a sete comentários com dúvidas sobre a obra em questão, todos os sete comentários da prefeitura tinham o mesmo texto e foram feitos nos últimos quatro dias de votação. É possível que estes fatos tenham colaborado para que esta obra fosse a menos votada, com cerca de 10% dos votos. Nesse caso, ainda que a crítica ao desenho institucional não seja explícita, fica latente a reivindicação da sociedade em participar no processo de seleção das obras candidatas. Os esclarecimentos da Prefeitura de Belo Horizonte se associam, ainda, ao código *Praça São Vicente*, que por sua vez se associam ao código *Obras: inacabadas ou não iniciadas*. Aqui, há uma diversidade de questionamentos sobre a implementação de obras de outros ciclos do Orçamento Participativo, a seguir apresentam-se comentários feitos sobre a Praça São Vicente:

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

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

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

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

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

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

03/12/2013. Maria Luiza. Gostaria de saber sobre a OP que ganhamos para obras de saneamento e termino da Av. Francisco Negrão de Lima, na região da Pampulha. O local continua com as galerias em aberto, correndo risco de inundações e também para as pessoas que transitam pelo local(buracos nas galerias – asfalto precário - falta de passeio para os pedestres.
16/12/2013. Prefeitura de Belo Horizonte. O empreendimento encontra-se em elaboração de projeto executivo.

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

05/12/2013. Renata Fernanda Sena. Concordo com o questionamento dos outros cidadãos. Porque não elaborar e/ou finalizar as obras selecionadas anteriormente para depois propor novas obras? Como por exemplo, a praça São Vicente (...).
16/12/2013. Elisabeth Siqueira Petrassi. Concordo com a Janete. Existem obras aprovadas no OP que ainda não saíram do papel e já estão colocando outras em votação (...).

Observa-se que muitos comentários se remetem a outros e que predomina entre os comentaristas o anseio de que as obras eleitas sejam concluídas, ainda que isso acarrete na suspensão do Orçamento Participativo:

19/12/2013. Adriane Moreira. Qual a necessidade e utilidade de se realizar o orçamento participativo anualmente se as obras não são concluídas nesse período? Sugiro que as obras já aprovadas sejam concluídas dentro de um calendário amplamente divulgado, para acompanhamento da população. Há previsão orçamentária para as obras em votação? As obras em andamento e as que ainda nem sequer possuem projetos aprovados dos anos anteriores já tem verba necessária? Estou votando na ampliação do videomonitoramento, porém as áreas que já contam com o serviço, estão com equipamentos estragados e fora de uso, inclusive no hipercentro, onde há mais necessidade. Antes da ampliação, não seria necessário que o sistema já existente estivesse operando plenamente? O orçamento participativo é um mecanismo importante de participação popular, porém se o modelo não está

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

funcionando plenamente, há de se fazer adequações e não apenas seguir o ritual como estratégia política sem que haja efetividade na conclusão das obras. Agradeço o canal de participação aguardo retorno de minhas indagações.

Nesse comentário, há críticas e propostas explícitas com relação ao desenho institucional, a autora questiona a periodicidade, o planejamento orçamentário, o processo de monitoramento e a efetividade do *mecanismo*. Contudo, as indagações feitas por essa comentarista não geraram esclarecimentos pela Prefeitura de Belo Horizonte. Ainda no que tange ao desenho institucional, há comentários que criticam as obras selecionadas, como os que são apresentados a seguir;

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

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

Os autores desses comentários consideram que as obras selecionadas não se enquadrariam como opções, mas como obrigações do poder público. O que indicaria um caráter de ratificação do OPD no qual a sociedade seria chamada para validar decisões já tomadas pelo poder público. Diferentemente do que ocorre no OP Regional, no qual as demandas originam-se de uma demanda social. Os participantes parecem reclamar o direito de escolher as obras que entrarão em votação, como se houvesse de fato no OPD um processo deliberativo. O autor do próximo comentário também considera este aspecto do OPD e justifica sua decisão de não votar em decorrência da não conclusão das obras já aprovadas e do caráter ratificador do desenho institucional:

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

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

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

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

Como conclusão faz-se necessário abordar os comentários abarcados pelo código *Obras: Crítica e ou Proposta*. Apesar desse código relacionar-se predominantemente com a proposta de ampliação do sistema de videomonitoramento; optou-se por abordá-lo nesse momento, pois esses comentários também dizem respeito ao desenho institucional, na medida em que propõe obras diversas das que foram selecionadas:

04/12/2013. Vilma Camargos Jarnefelt. Belo Horizonte que foi um dia considerada cidade jardim hoje carece de áreas verdes, praças, parques e jardins (...). Sugiro implantar o Parque das Nações, área desapropriada para reserva ecológica, mas sem nenhuma benfeitoria.

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

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

05 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O OPD de Belo Horizonte, criado há cerca de dez anos, tem atraído a atenção da sociedade e sido objeto de diversos trabalhos acadêmicos, no Brasil e no exterior. Segundo a Prefeitura de Belo Horizonte, o OPD foi elaborado com dois objetivos principais: ampliar a participação, sobretudo entre setores da sociedade que,

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

tradicionalmente, não participam das modalidades presenciais e definir recursos para obras estruturantes da cidade em contraposição ao caráter localista das outras modalidades. Ocorreram nesses anos quatro edições do OPD, com a participação total de aproximadamente 330 mil pessoas, ou, em média, 82,5 mil participantes por edição. No OP Regional, foram 420 mil participantes, em quatorze edições desde 1993, com média de 30 mil pessoas por edição. Esses números evidenciam o sucesso, ainda que parcial, dessa modalidade em ampliar o número de participantes. Contudo, a partir ano de 2011, há um acentuado decréscimo no número de participantes do OPD, o que motivou a presente pesquisa a buscar identificar e avaliar as razões que justificam esta crise. A hipótese aventada é de que as mudanças no desenho institucional do OPD reduziram o empoderamento dos atores e a qualidade da deliberatividade, afetando a percepção do processo e conseqüentemente o comportamento participativo dos cidadãos. A verificação desta hipótese, em que pese terem sido considerados outros aspectos, se deu a partir da análise dos comentários feitos na arena deliberativa digital Opinião do Cidadão, da edição 2013 do OPD. Abaixo, apresentam-se as considerações feitas a partir destas análises.

A arena Opinião do Cidadão tem sido utilizada pela sociedade para diversos fins desde sua criação em 2008. Na edição de 2013, contudo, evidenciou-se o uso predominante deste espaço para a apresentação de críticas e questionamentos às obras. Do ponto de vista deste trabalho, isso decorre, ainda que parcialmente, da exclusão da sociedade no processo de definição das obras candidatas, bem como da não realização das obras escolhidas. Tais medidas invalidam a participação e invalidam até mesmo a ratificação, gerando a desmotivação e a descrença na ferramenta. Tal consideração é endossada pela existência de comentários que propõem obras diversas das candidatas, assim como identificado na edição de 2008, conforme apontado por Valverde (2011). Ainda que não seja feito de forma explícita, estes comentários apresentam críticas ao arranjo institucional, na medida em que as definições de funcionamento são feitas no desenho institucional. Ainda que os cidadãos tenham apresentado em seus comentários diversos questionamentos, críticas e propostas às obras e à Prefeitura de Belo Horizonte, desde o primeiro dia de votação, 02 de fevereiro de 2013; os esclarecimentos feitos pela PBH só ocorreram

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

nos últimos cinco dias de votação, a partir do dia 16 de fevereiro de 2013. Esses esclarecimentos se caracterizaram pela repetição, sem que fossem feitas explicações aprofundadas aos autores dos comentários. Desse modo, a atuação da PBH nessa arena digital negligência as potencialidades desse espaço em estabelecer diálogos entre Estado e sociedade. A ausência de respostas e de justificações da Prefeitura também tende a invalidar e desqualificar a arena Opinião do Cidadão como espaço discursivo e debates que se tornam ações.

As últimas considerações apreendidas da Opinião do Cidadão dizem respeito aos comentários que se referem de forma mais explícita ao Desenho institucional e a perda do caráter deliberativo do OPD. Há comentários que associam a perda de credibilidade dessa instituição a não conclusão das obras aprovadas em outras edições do Orçamento Participativo – sobretudo a Praça São Vicente; a partir destas críticas percebe-se a emergência de propostas de alteração no desenho institucional, com vistas a garantir a efetividade dessa instituição. O caráter de ratificação também é associado à perda da credibilidade por parte dos comentaristas, que consideram o OPD como uma ferramenta que legitima ações que o poder público tem a obrigação de executar; tal pensamento por ser resumido no comentário a seguir: *Se sabem que precisam fazer as 3 coisas, por que não o fazem?*

Para além da Opinião do Cidadão, há que se considerar o contexto político de Belo Horizonte. Conforme o explanado, o prefeito, Márcio Lacerda, foi eleito em 2008 com o apoio de Aécio Neves, uma das principais lideranças do PSDB, partido que se posiciona à direita no espectro político. Esse apoio é consolidado e ampliado a partir das eleições de 2012, quando o Partido dos Trabalhadores deixa de participar da gestão municipal. A crise do Orçamento Participativo aqui abordada data justamente desse período. Tal posicionamento, que encontra respaldo nos comentários da Opinião do Cidadão, pode ser endossado pela atuação da PBH à frente do OPD edição 2013. Como foi apresentado acima, a prefeitura municipal destinou nas edições de 2011 e 2013 o mesmo valor nominal (R\$ 50 milhões) empregado na edição de 2008, o que na prática significa uma redução de investimentos, se considerada a inflação do período. Há ainda uma redução no período de votação, de 42 dias na edição de 2006 para apenas 19 dias na edição de

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

2013, dos quais apenas 12 foram dias úteis. Soma-se a isto, a não conclusão das obras aprovadas em outros ciclos do OPD, com destaque para a obra da Praça São Vicente. Por fim, destaca-se a exclusão da sociedade nas definições das regras e na gestão do Orçamento Participativo. Dessa forma, torna-se razoável considerar que a PBH tem negligenciado essa instituição, haja vista a não execução da edição 2015. Considerando o exposto, é possível considerar que a saída do PT da gestão municipal, em Belo Horizonte, tenha criado um quadro semelhante ao de Porto Alegre, conforme abordado por Rennó e Souza (2012), que defendem a hipótese de que governos não-petistas tendem a ter menos sucesso na condução do OP. O que evidenciaria a baixa institucionalização do Orçamento Participativo e sua sensibilidade às mudanças políticas. Faz-se necessário reassaltar que o OP em Porto Alegre, depois da saída do Partido dos Trabalhadores da prefeitura, enfrentou uma forte queda da participação popular e um aumento no número de obras inacabadas (RENNÓ, SOUZA, 2012). Belo Horizonte torna-se, nessa perspectiva e nos termos de Wampler (2008), uma *adotante formal* do OPD. Concluí-se, portanto, a partir da análise dos comentários feitos na arena Opinião do Cidadão, que o OPD passou a ser percebido pela sociedade como uma ferramenta de ratificação das decisões governamentais na medida em que alterações promovidas no Desenho Institucional reduziram o empoderamento dos cidadãos, bem como a qualidade do processo deliberativo. Dentro dessa perspectiva, a redução do número de participantes no OPD pode ser entendida como uma das reações da sociedade à forma como essa instituição participativa é conduzida pelo poder público municipal.

06 – REFERÊNCIAS

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. *Democracia, hegemonia e internet: um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo Digital*. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2009. Disponível em: http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/jlio_csar_andrade_abreu.pdf. Acesso em: 25 de julho de 2018.

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

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

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls. Encontro Anual ANPOCS, 2000. *Papers...* Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/25-encontro-anual-da-anpocs/st-4/st20-3/4681-lavritzer-teoria/file>. Acesso em: 05/10/2010.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

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

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

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

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

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. Empoderamento: definições e aplicações. In: 30 Encontro Nacional da ANPOCS, 2006, Caxambu. *Encontro Nacional da ANPOCS - Programação e resumo*, 2006. Disponível em <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3405&Itemid=232>. Acesso em 22 de out. 2015.

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

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

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

OLIVEIRA, Ana Maria Rodrigues. *Comunicação, participação política e tensões da democracia no governo local: o orçamento participativo digital 2011 em Belo Horizonte*. 2014. 134f. Tese (Doutorado) Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Disponível em

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

<<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/2014%20comunicacao%20participacao%20politica.pdf>>. Acesso em 02 jan. 2016.

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

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

Acesso em 24 de out. 2010.

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

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

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

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

VALVERDE, Bruno Alves. *Orçamento participativo digital, debates digitais?: uma análise das novas formas de debate do orçamento participativo em belo horizonte a partir da implementação do OP DIGITAL*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2011. 72p.

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

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

VALVERDE, Bruno Alves; CAMPOS, Marilene de Souza. Deliberação, Crise e Institucionalização: Transformações no Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte na Versão de 2013.

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

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

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 02 Páginas 18-47
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	