

Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Curso de Doutorado

Maria Amália Oliveira de Arruda Camara

**ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL, O USO DAS TECNOLOGIAS DA
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

**Uma análise comparativa dos incentivos tecnológicos à participação cidadã
em Belo Horizonte, Recife e Fortaleza**

Recife – PE

2012

Universidade Federal de Pernambuco

Centro de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Curso de Doutorado

**ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL, O USO DAS TECNOLOGIAS DA
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

**Uma análise comparativa dos incentivos tecnológicos à participação cidadã
em Belo Horizonte, Recife e Fortaleza**

Tese de doutorado apresentado ao
PPGCP/UFPE, para fins de conclusão do
curso, elaborado por Maria Amália Oliveira
de Arruda Camara, sob a orientação do
Prof. Dr. Assis Brandão.

Recife – PE

2012

MARIA AMÁLIA OLIVEIRA DE ARRUDA CAMARA

**ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL, O USO DAS TECNOLOGIAS DA
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

**Uma análise comparativa dos incentivos tecnológicos à participação cidadã
em Belo Horizonte, Recife e Fortaleza**

Tese de doutorado apresentado ao
PPGCP/UFPE, para fins de conclusão do
curso, elaborado por Maria Amália Oliveira
de Arruda Camara, sob a orientação do
Prof. Dr. Assis Brandão.

Área de concentração:

Data de defesa:

Resultado:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Assis Brandão _____

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Luciano Oliveira _____

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Jorge Zaverucha _____

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Adriano Oliveira _____

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Mauro Soares _____

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

- C172e Camara, Maria Amalia Oliveira de Arruda.
Entre o Estado e a sociedade civil, o uso das tecnologias da informação e comunicação no orçamento participativo : uma análise comparativa da utilização das TICs como incentivo à participação cidadã em Belo Horizonte, Recife e Fortaleza, entre 2005 e 2011 / Maria Amalia Oliveira de Arruda Camara. – Recife: O autor, 2012.
243 f. : il. ; 30 cm.
- Orientador: Prof. Dr. Assis Brandão.
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2011.
Inclui bibliografia.
1. Ciência Política. 2. Tecnologia da informação. 3. Comunicação e tecnologia. 4. Finanças públicas. 5. Orçamento. 6. Democracia. I. Brandão, Assis (Orientador). II. Título.
- 320 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2012-35)

Dedico esta tese ao meu mais amado “apuro”.



AGRADECIMENTOS

Esta tese é resultado de cinco anos de muito esforço e dedicação não só por parte da autora, mas de várias pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para essa escalada científica. Foram muitos amigos, colegas e profissionais que estiveram ao meu lado, às vezes, me oferecendo seus ouvidos; às vezes, proferindo falas importantes a partir de suas bocas; às vezes, oferecendo um ombro companheiro, simplesmente. É difícil listar o nome, absolutamente, de todos. Foram muitos, mesmo. Gostaria de dar o meu “muito obrigada” a essas importantes pessoas, ainda que não estejam expressas nessa diminuta relação. Assim sendo, agradeço, em especial...

Inicialmente, a Deus que me forneceu oportunidades únicas de trabalho e de vida, que resultaram nos conhecimentos agregados neste texto. Ele é responsável pelas circunstâncias propícias para me fazer chegar onde hoje estou.

À minha pequena e adorável Maria que, na sua inocência e desconhecimento do mundo ao seu redor, parece ter sido “paciente” com a ausência da mãe, principalmente no período de escrita do texto final. Mamãe sabe que lhe faz falta, mas mamãe sempre volta para casa para encontrar teu sorriso acolhedor e renovador. Muito obrigada por isso, amor.

Ao meu muito amado marido Fernando, meu maior incentivador. Sem ele e suas quotidianas palavras de apoio, certamente, eu não teria conseguido. Sua seriedade de ótimo pesquisador e carinho de esposo afetuoso foram meu porto seguro durante todo o doutorado. Obrigada pela “chatice” e pelos sábios conselhos no melhor estilo “keep calm... work hard... and stop the mimimi”. Um dia, quero ser como você. ;)

Aos meus pais, Vania e Edson, exemplo de profissionais dedicados e de pessoas de bom caráter. Presentes em toda jornada, embora não concordando com algumas decisões minhas, sempre foram prestativos, permanecendo como rochas sólidas ao meu lado. Nunca esquecerei de todo auxílio dado, desde o almocinho enviado no meio da tarde (“filha, você precisa se alimentar”) até aquelas ligações no final da noite (“você está bem?”). Amo vocês.

Aos meus sogros-pais, Maria e Fernando, por serem sempre aquela torcida forte, desde aquelas perguntas que todo doutorando teme (“E aí? Como vai a tese?”) até o acompanhamento constante de qualquer notícia em jornais que pudesse ser relevante para mim. Show!

À minha cunhada-irmã, Donandréa, e cunhadinho querido, Mauro, pelo carinho verdadeiro e saídas para “espairecer”. Falar de outra coisa além de orçamento participativo pode fazer bem à saúde, certo?

À minha extensa e participativa família não-nuclear: madrinhas e padrinhos interessados, afilhados gostosos, tios e primos companheiros e todos os “agregados”. Obrigada por sempre acreditarem em mim.

Às minhas “amigas-babás”, Tia Zefinha e Mônica, que insistiam para que eu me alimenta-se e cuidavam, de forma prendada, de alguns afazeres de casa (mesmo não estando sob o mesmo teto que eu), quando eu não tinha tempo para “sair da frente do computador”.

Ao meu orientador, Assis Brandão, por ser um verdadeiro “pai” acadêmico. Suas orientações e conselhos, em particular e no NTD – Núcleo de Teoria da Democracia, foram muitíssimo valiosos para me fazer apaixonada pela Ciência Política e descobrir o que é ser pesquisador. Obrigada pelos inúmeros “puxões de orelha”, auxílio técnico e amizade.

A todos os membros que compõem a Secretaria do PPGCP, especialmente, Zezinha, Quezia e Amariles, que sempre nos mantiveram informados sobre os assuntos do departamento, com máxima presteza, atendendo nossas necessidades, ainda que sob grande pressão.

A todos os funcionários do PPGCP/UFPE que mantêm a “casa em ordem” deixando nossos corredores e salas sempre bem mantidos para o uso dos alunos e professores.

Aos amigos que fiz durante o doutorado. Nunca esquecerei nossas discussões, acadêmicas ou não. Obrigada pelos textos emprestados e explicações cautelosas (por mais triviais que fossem). A lista aqui é enorme, mas gostaria que todos estivessem representados pelos nossos amigos José Maria, Manoel Santos, Sídia, Andrea Steiner e João Francisco.

Aos meus queridos amigos do grupo de estudo NTD – Núcleo de Teoria da Democracia: Juliano, Claudinha, Natalia, Ênio, Danielson, Coutinho, Betto e tantos outros que passaram pelo grupo deixando sua marca como pesquisadores da Democracia.

Ao projeto CAPES/PROCAD – Programa Nacional de Cooperação Acadêmica e ao Prof. Marcos Costa Lima, pela oportunidade de cursar na USP disciplinas fundamentais para a minha pesquisa.

Ao professores da Universidade de São Paulo que me acolheram como aluna em suas respectivas disciplinas. Ao Prof. Dr. Álvaro Moisés, por todas as discussões sobre cultura política e o lento (mas progressivo) processo de democratização no Brasil. Ao Prof. Dr. Eduardo Marques, pelos ensinamentos a respeito das redes sociais e das metodologias necessárias para se compreender contextos políticos complexos.

Aos professores que compõe o Curso Intensivo de Métodos Quantitativos em Ciência Humanas da UFMG, em especial, à Prof. Dra. Neuma Aguiar, ao Prof. Dr. Jorge Neves, Prof. Dra. Maria Carolina Tomás e ao Prof. Dr. Cássio Turra, pelas aulas magníficas e pelos conhecimentos novos em metodologia cujo aprendizado foi fundamental para minha pesquisa e presente tese.

Aos amigos e colegas que estiveram comigo durante a empreitada do MQ/UFMG, em particular, meus queridos Leon Victor, Eduarda Lippo e Christian Dantas. A presença de vocês nesse período me ajudou a superar o frio e a distância de casa e a focar nos estudos. Valeu!

A todos os professores do PPGCP, especialmente, ao Prof. Dr. Jorge Zaverucha e Prof. Dr. Marcelo Medeiros, pelas aulas sempre muito interessantes e recheadas

com temas atuais. As palavras de apoio frente a qualquer dificuldade me instigaram a terminar o curso. Jamais esquecerei isso.

Aos professores componentes desta banca, por aceitarem meu convite.

Aos meus amigos-irmãos, aquela família que a gente escolhe, sempre presente, dando uma força (por vezes, silenciosa). Embora muitos não sejam da área da Ciência Política (frequentemente, nem das Ciências Humanas), a presença constante ao demonstrar interesse sobre a evolução da tese e os convites para se distrair com jogos de tabuleiro e RPG regados a muito café me deram força para recomeçar mais uma semana de muito trabalho. Pois é, amigos, acaba a jornada para esta “ranger” (ou seria o começo?). ;) Obrigada, anyway ;)

Obrigada a todos que não foram aqui citados, mas que estiveram presentes neste meu processo de produção científica. Apesar de minha limitação de espaço e de memória, sua presença nessa caminhada não foi menos que fundamental.

“Gatinho de Cheshire”, iniciou, bem timidamente, pois não tinha certeza se ele gostaria de ser chamado assim: contudo, ele apenas sorriu um pouco mais. “Bem, acho que ele gostou”, pensou Alice, e continuou. “O senhor poderia, por favor, dizer-me qual o caminho que devo tomar para sair daqui?”

“Isso depende bastante de para onde você quer ir”, disse o Gato.

“Não me importo muito para onde...”, retrucou Alice.

“Então não importa o caminho que você toma”, respondeu o Gato.

“...contanto que chegue em algum lugar”, Alice completou.

“Oh, você pode ter certeza que vai chegar”, disse o Gato, “se você caminhar bastante.”¹

¹ CARROL, Lewis. Alice's Adventures in Wonderland. In CARROL, Lewis. **The Complete Illustrated**. Hertfordshire: Wordsworth, 2008, pp. 64 – 65.

CAMARA, Maria Amalia Oliveira de Arruda. **Entre o Estado e a Sociedade Civil, o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Orçamento Participativo**: uma análise comparativa dos incentivos tecnológicos à participação cidadã em Belo Horizonte, Recife e Fortaleza. 2012. 235 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

RESUMO:

Partindo da ideia de *e-democracy* ou democracia digital, isto é, o aprofundamento da democracia a partir do uso de dispositivos eletrônico-digitais, foi escolhido, como objeto desta tese, o uso das TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação – no processo de participação popular dos OPs – Orçamentos Participativos – de três capitais brasileiras: Belo Horizonte, Recife e Fortaleza. Dessa maneira, a pesquisa versa sobre as mais diversas formas de tecnologias empregadas para ampliar a participação da população neste processo que já é, fundamentalmente, democrático. Cabe, portanto, perguntar: o emprego das TICs contribui, realmente, para o aumento da participação? Embora o enfoque da trabalho seja, primordialmente, institucional, ao avaliar as tecnologias e recursos disponibilizados pelos governos, a pesquisa ainda se preocupa em ouvir os usuários dessas TICs sobre como estes percebem a mudança da participação e os problemas de adaptação desta nova metodologia. Assim, a pesquisa possui duas etapas metodológicas: a primeira utiliza-se de recursos bibliográficos, como livros e artigos científicos na área, bem como notícias jornalísticas, para sua fundamentação teórica. A segunda versa sobre entrevistas realizadas pela autora com pessoas-chave no processo, como gerentes dos OPs, funcionários das Prefeituras, delegados, conselheiros e cidadãos usuários das tecnologias envolvidas. Este método é complementado com o empirismo de outros trabalhos na análise pontual de algumas questões amplas (não, necessariamente, focadas no estudo da democracia digital), como é o caso dos indicadores do CETIC – Centro de Estudo das Tecnologias da Informação – e do “Perfil dos Municípios Brasileiros”, do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. As três capitais apresentaram diferentes níveis de inserção tecnológica que coincidem com o amadurecimento da experiência local. A capital com histórico mais longo de OP possui um nível de inserção tecnológica e de adaptação dos cidadãos para a nova metodologia maior que as demais capitais. Apesar disto, as três capitais apresentam alguns obstáculos quanto à eficiência no uso das TICs. De maneira geral, as TICs abrem possibilidades nunca antes utilizadas em processos populares deliberativos como o OP para ações fundamentais no aprofundamento democrático, como *accountability*, controle social, *empowering* de excluídos e participação popular, embora nem todas essas características sejam observadas, simultaneamente, nas três cidades. Cada cidade é detentora de uma metodologia tecnológica própria. Em todos os casos avaliados, as diferentes maneiras de se aplicar a tecnologia aumentam a participação, mas não na mesma intensidade, nem com a mesma aceitação popular. Nesse sentido, considerado aqui um emblemático exemplo, a metodologia de Belo Horizonte, que distancia o OP presencial do OP Digital, não coloca em conflito os interesses dos cidadãos participantes dessas duas etapas, como ocorre em Recife.

Palavras-chave: Tecnologia da informação e comunicação; Orçamento Participativo; Participação; Democracia.

CAMARA, Maria Amália Oliveira Arruda. *Between State and Civil Society, the use of Information Technology and Communication in Participatory Budgeting: a comparative analysis of technological incentives to citizen participation in Belo Horizonte, Recife and Fortaleza*. 2012. 235 p. Thesis (Ph.D. in Political Science) - Graduate Program in Political Science, Centre for Philosophy and Human Sciences, Federal University of Pernambuco, Recife, 2012.

SUMMARY:

Starting from the idea of e-democracy or digital democracy as the deepening of democracy from the use of electronic and digital devices, the object of this thesis is the use of ICT – Information and Communication Technologies – in the process of popular participation of PBs – Participatory Budgets – in three Brazilian cities: Belo Horizonte, Recife and Fortaleza. Thus, the study discusses the various forms of technologies used to increase the participation of the population in this process considered fundamentally democratic. It is, therefore, the problem: Do the ICTs really contribute to increase participation? Although the focus of work is primarily institutional, to evaluate the technologies and resources provided by governments, research has listened to users of these ICTs about how they perceive the change in participation and the problems of adapting this new methodology. Thus, the research methodology has two steps: the first makes use of library resources like books and scientific papers in the area, as well as press reports, for its theoretical foundation. The second deals with the author-conducted interviews with key-people in the process, as managers of the PBs, City Hall officials, delegates, advisers and public users of the technologies involved. This method is complemented with the empiricism of other studies point in the analysis of some broad issues (not necessarily focused on the study of digital democracy), as is the case of CETIC - Center for the Study of Information Technology - indicators and the "Profile of Brazilian Municipalities", from IBGE - Brazilian Institute of Geography and Statistics. The three capitals had different levels of technology integration that coincide with the maturation of local experience. The capital with longest history of PB has levels of technology integration and adaptation of citizens to the new methodology larger than the other capitals. Despite this, the three capitals have some obstacles regarding the efficiency in the use of ICTs. In general, ICT opens up possibilities never before used in popular deliberative processes for key actions in deepening democracy as accountability, social control, empowering and popular participation, although not all of these features are observed simultaneously in three cities. Each city holds a specific technological methodology itself. In all cases studied, the different ways to apply technology does increase the participation, but not at the same intensity, nor with the same popular acceptance. In this sense, in an emblematic example considered here, the methodology of Belo Horizonte, which distances the Regional PB from the Digital PB, doesn't put in conflict the interests of citizens that participate in these two steps, as it happens in Recife.

Keywords: Information and Communication Technology; Participatory Budgeting; Participation; Democracy.

CAMARA, Maria Amalia Oliveira Arruda. *Entre l'État et la Société Civile, l'utilisation de technologies de l'information et de la communication dans le Budget Participatif: une analyse*

comparative des mesures technologiques d'incitation à la participation des citoyens à Belo Horizonte, Recife et Fortaleza. 2012. 235 f. Thèse (Doctorat en Sciences Politiques) - Programme d'Études Supérieures en Sciences Politiques, Centre de Philosophie et des Sciences Humaines, Université Fédérale de Pernambuco, Recife, 2012.

RÉSUMÉ:

Partant de l'idée de la démocratie électronique ou de la démocratie digital, à savoir le renforcement de la démocratie partant de l'utilisation de dispositifs électroniques et digitaux, l'objet de cette thèse est l'utilisation des TICs – Technologies d'Information et communication – dans le processus de la participation populaire des BP - budgets participatifs – dans trois villes brésiliennes: Belo Horizonte, Recife et Fortaleza. Ainsi, l'étude examine les diverses formes de technologies utilisées pour accroître la participation de la population déjà dans ce processus qu'est, fondamentalement, démocratique. Il faut, par conséquent, poser la question: les TICs contribuent, vraiment, pour accroître la participation? Bien que l'objet de travaux soit principalement institutionnel, afin d'évaluer les technologies et les ressources fournies par les gouvernements, la recherche écoute les utilisateurs de ces TICs sur comment ils perçoivent l'évolution de la participation et les problèmes d'adaptation à cette nouvelle méthodologie. Ainsi, la méthodologie de recherche comporte deux étapes: la première fait appel à des ressources de la bibliothèque comme les livres et articles scientifiques dans sur le thème et les rapports de presse, pour le fondement théorique. Le deuxième traite des entrevues avec des personnes-clés dans le processus : gestionnaires des BPs, dirigeants municipaux, délégués, conseillers et utilisateurs des technologies publics. Cette méthode est complétée par l'empirisme du point d'autres études dans l'analyse de certaines grandes questions (pas nécessairement centrée sur l'étude de la démocratie digital), comme c'est le cas des indicateurs CETIC - Centre pour l'étude des technologies de l'information - et "Le Profil des Municipalités Brésiliennes, de l'IBGE - Institut Brésilien de Géographie et de Statistique. Les trois capitales ont différents niveaux de l'intégration des technologies qui coïncident avec la maturation de l'expérience locale. La capitale avec le plus longue historique de le BP a un niveau d'intégration des technologies et l'adaptation des citoyens à la nouvelle méthodologie plus grand que les autres capitales. Malgré cela, les trois capitales eu quelques obstacles quant à l'efficacité dans l'utilisation des TICs. En général, les TICs ouvrent des possibilités jamais utilisés dans les processus délibératifs populaires comme le BP pour des actions-clés dans approfondissement de la démocratie: la reddition de comptes, le contrôle social, l'autonomisation des exclus et la participation populaire, bien que n'étant pas toutes ces caractéristiques sont observées simultanément dans trois villes. Chaque ville possède une méthodologie technologique propre. Dans tous les cas étudiés, les différentes façons d'appliquer la technologie accroître la participation, mais pas à la même intensité, ni avec la même acception populaire. En ce sens, un exemple emblématique considéré ici c'est la comparaison entre la méthodologie de Belo Horizonte et la méthodologie de Recife: les distances de la présence de le BP Regionel e le BP digital, dans Belo Horizonte, ne met pas en conflit les intérêts des citoyens qui participent à ces deux étapes, comme à Recife.

Mots-clés: Technologies de l'Information et de Communication; Budget Participatif; Participation, Démocratie.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
CAPÍTULO 1 – DISCUTINDO AS TICS.....	27
CAPÍTULO 2 – DIMENSÕES DA PARTICIPAÇÃO.....	31
2.1. Participação como controle social.....	31
2.2. Participação como integração social.....	32
2.3. Participação como elemento de expressão simbólica.....	34
2.4. Níveis de participação geral.....	36
2.5. Diferentes níveis de participação democrática através do uso das TICs.....	41
CAPÍTULO 3 – ACCOUNTABILITY E GOVERNANÇA: RAZÕES IMPORTANTES PARA UMA CLARA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA.....	47
3.1. A importância do orçamento participativo na redistribuição de poder entre todos.....	51
CAPÍTULO 4 – FORTALEZA.....	65
CAPÍTULO 5 – RECIFE.....	69
CAPÍTULO 6 – BELO HORIZONTE.....	XX
CONCLUSÃO.....	XX
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	XX

INTRODUÇÃO

As Tecnologias da Informação e Comunicação são consideradas hoje elemento de grande relevância para a eficiência na comunicação e nas relações sociais. Dispositivos como telefonia móvel, computadores e a Internet vêm ganhando espaço no cotidiano dos cidadãos, nas mais diferentes esferas da vida política.

Essa nova realidade, identificada como a Era Informacional ou Sociedade da Informação², é percebida também pelos Governos. Assim, uma vez embasados em uma política mais democrática participativa, estes buscam mecanismos de participação política digital (*e-participation*), como um dos fundamentos para uma Governança Eletrônica eficaz (*e-Gov*). Várias cidades do planeta estão usando dispositivos eletrônicos com a finalidade de ampliar a participação democrática, para além do voto tradicional.

Aqui no Brasil, um dos movimentos com melhor resultado em termos de ampliação da participação e que tem alterado sua dinâmica ao inserir as TICs é o Orçamento Participativo. Várias cidades já implementaram o sistema. Em especial, três capitais possuem um forte diálogo no sentido de aumentar o uso das TICs para melhorar a quantidade e a qualidade da participação no OP: Belo Horizonte, Recife e Fortaleza. Nelas, as TICs produziram diferentes impactos sobre o formato tradicional de deliberação e participação no processo do OP. O surgimento de uma nova esfera pública, promovida pelos novos meios eletrônico-digitais, possui, assim, peculiaridades muito próprias que afeta a visão do cidadão sobre como participar politicamente em sua cidade através de recursos como o voto *online*, dos fóruns de debate via Internet ou da busca por mais informação e transparência, quase em tempo real, através de vídeos, imagens e documentos acessíveis *online* nos sites oficiais das Prefeituras.

O objetivo geral desta pesquisa é realizar um estudo comparativo entre o uso das tecnologias da informação e comunicação no orçamento participativo dessas três capitais cuja experiência no setor tem se mostrado relevante para o cenário democrático regional e nacional. Recife e Fortaleza foram escolhidas por serem capitais do nordeste onde o OP tem tido grandes resultados e continuidade em diferentes gestões. Belo Horizonte foi escolhida por ser uma das mais antigas

² Nomes consagrados por autores como Pierre Levy e, no Brasil, Sérgio Amadeu da Silveira e Luiz Flávio Gomes.

experiências bem sucedidas em OP (19 anos de OP) com continuidade entre gestões diferentes. A partir desta comparação entre as três capitais, podemos avaliar as reais possibilidades que as TICs vêm oferecendo à renovação dos modelos de participação política. Objetivamos, logo, relatar e entender o funcionamento das formas como os governos dessas três capitais investem nessas tecnologias com o objetivo de aumentar a participação do cidadão nos negócios públicos.

Através da análise específica do papel institucional das Tecnologias da Informação e Comunicação dentro do processo de OP, é traçada uma dimensão normativa focada principalmente nas mudanças na participação política, no período que compreende o governo anterior e os dois primeiros anos do governo atual, isto é, de 2005 a 2011. O estudo da organização social civil no processo de OP através das TICs mostra existirem algumas dificuldades técnicas que impedem a participação durante o processo de OP. Essas dificuldades também foram consideradas, durante a investigação do grau de controle civil sobre os órgãos de representação comunitária e devidamente enumeradas.

A partir destas considerações, é feito, então, o enquadramento do uso das TICs no modelo de democracia participativa de Macpherson. Para tanto, é realizada uma análise das legislações constitucional e infra-constitucional relativas ao orçamento participativo e tecnologias da informação e comunicação, assim como o emprego funcional das TICs em todo o processo, dentro das características definidoras de tal modelo de democracia escolhido.

Para melhor entender a contribuição das TICs para a consolidação democrática pelo viés da participação, optamos pelo modelo de esfera pública desenvolvido por Jürgen Habermas, isto é, o modelo teórico-discursivo, onde dois processos simultâneos não excludentes ocorrem: “o uso manipulativo do poder da mídia para a obtenção da lealdade das massas, geração de demanda e *compliance* frente a imperativos sistêmicos” e “a geração comunicativa do poder legítimo”³. Em outras palavras, não desconsideraremos a disputa pelas atenções públicas tão evidentes no uso das TICs (em particular, no uso das comunicações de massa como a televisão e o rádio), embora ainda acreditemos em uma real possibilidade de

³ HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Frankfurt: M. Suhrkamp, 1990, pp. 41 – 42.

legitimação popular a partir do debate dentro das redes digitais e levantamento de questões pelos diversos grupos sociais atuantes no processo deliberativo.

O uso das TICs em processos como o do OP traz em si características presentes no modelo teórico-discursivo habermasiano, qual sejam uma força aglutinadora da coordenação sistêmica e, adicionalmente, a possibilidade de ações orientadas exclusivamente para o entendimento. Esse modelo dual aglutina o sistema como elemento autônomo e o “mundo da vida”, ambos como aspectos complementares da comunicação e transmissão de informação. O “mundo da vida” apresenta aspectos positivos para se evitar a alienação por ser, naturalmente, uma instância ainda não “colonizada”, cotidiana e direta aos interesses civis. O mundo da vida é complementar ao sistema político, institucionalizado e burocratizado como é concebido de base. O sistema não pode abafar o mundo da vida, isto é, os aspectos de vivência e experimentalidade pessoal diária.

Habermas como um crítico da 2ª geração da Escola de Frankfurt de fortes influências ainda da 1ª geração possibilita a crítica pela ligação entre cognição e interesse, usando a razão comunicacional para a concretização da esfera pública. A esfera pública é, portanto, muito além de palco para atores estrategicamente voltados para o estrito convencimento e manipulação de opiniões. Também é o resultado da coordenação entre sistema e o processo de formação de vontade política de indivíduos emancipados. Isto é, dentro da esfera pública se encontram tanto os anseios por poder como diferentes fluxos comunicativos importantes para a sociedade como um todo.

COSTA afirma que

Cabe, portanto, à esfera pública, conforme o modelo-teórico discursivo, atuar como instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e os colegiados competentes que articulam institucionalmente o processo de formação da vontade política (parlamento, conselhos, etc.).⁴

O mundo da vida é complementar ao sistema. A esfera pública autônoma, ou seja, aquelas esferas públicas que não são criadas por um sistema político determinado com o estrito objetivo de produção de legitimação, mas sim, esferas

⁴ COSTA, Sérgio, **A democracia e a dinâmica da esfera pública**. In Lua Nova – Revista de Cultura e Política. No. 36. São Paulo: CEDEC, 1995, p. 59.

espontâneas⁵, são anteriores, portanto, à esfera pública sistêmica, institucionalizada e burocratizada. Quando essas esferas espontâneas são extrapoladas para as esferas sistêmicas, passam a ter conteúdo deliberativo não só de direito como também de fato, influenciando nas decisões a serem tomadas. As TICs permitem essa extrapolação durante as deliberações em OPs. Cria-se, através das TICs, uma nova esfera política de mediação onde os impulsos comunicativos iniciados no “mundo da vida” cruzam com o aspecto institucionalizado decisório dos OPs. As TICs são meios eficientes para tal cruzamento, não só no momento deliberativo propriamente (o voto), como no momento dialético comunicativo, através da institucionalização do debate em fóruns *online*, por exemplo.

É central na teoria crítica de Habermas como os procedimentos democráticos institucionalizados possuem a função primordial de assegurar os processos espontâneos de formação de opinião nas instâncias decisórias. Em uma perspectiva procedimental, deve haver a proteção necessária da força dos impulsos comunicativos solidários contra a força de recursos como o dinheiro e a poder (influência política)⁶. A ação de tornar as tecnologias acessíveis a todos é o modo institucionalizado de possibilitar a extrapolação do “mundo da vida” para o campo deliberacional. A inclusão digital torna democrático e, portanto, disponível a todo contingente cívico (e não somente àquela pequena elite detentora das mais avançadas tecnologias) o debate, bem como o pleno acesso às informações necessários para integração ao debate. Daí, ser elemento fundamental a transparência nos OPs. Dados os recursos, aumentar-se-iam as chances de participação espontânea, não somente no cotidiano, como na esfera prática decisória. O orçamento participativo é, provavelmente, o procedimento democrático em que é mais óbvia a função de promover a extrapolação das TICs para as esferas sistêmicas.

Pensando essa extrapolação na prática, é chave pensar um conceito igualmente sistêmico que promova a continuidade sócio-política. É chave pensar na sustentabilidade da comunicação no sistema. A sustentabilidade abrange vários

⁵ HABERMAS, Jürgen. **O conteúdo normativo da modernidade**. In O discurso filosófico da modernidade. Lisboa: Dom Quixote, 1990, 422.

⁶ *Idem*. **Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público**. Tradução: Márcio Suzuki. Novos Estudos. CEBRAP, n.º 26, março/1990, pp. 107 – 108.

níveis de participação, desde a participação local (de vizinhança, de bairros) até aspectos globais. Mas, para efeito deste trabalho, vamos nos ater às esferas menores. Sendo assim, não basta promover os processos interativos voltado ao entendimento dentro de instâncias decisórias, mas sim, sua manutenção no tempo. Para tanto, assumimos o papel duplo dos atores da sociedade civil envolvidos⁷. A dimensão “defensiva” de tais atores implica a preservação e ampliação da infraestrutura comunicativa e a produção de esferas públicas alternativas. Já a dimensão “ofensiva” consiste em apresentar ativamente novas contribuições para a solução de problemas, promovendo o amplo acesso à informação e conhecimento de todos a respeito das questões conexas, estimulando impulsos nos ânimos para, inclusive, pressionar o Estado e combater elementos nocivos à sociedade.

O OP compõe uma esfera pública sistêmica, não autônoma. Contudo, as TICs promovem a ampliação da esfera pública tradicional e cria esferas públicas alternativas, estabelecendo um novo canal de comunicação mais independente do que os canais mais tradicionais, por uma série de características *sui generis*, tais como o amplo acesso à informação, a análise de inúmeros e diferenciados discursos e experiências locais, a minimização da influência de oratórias manipulativas, a minimização do distanciamento físico, dentre outros.

Habermas assinala a necessidade de uma possível auto-limitação da influência dos atores da sociedade civil envolvidos, graças ao risco condicionamento do que chama de “práxis democrática radical”. Para Habermas, essa práxis não pode se limitar aos canais previamente estabelecidos pelo sistema. Por isso, intentamos dedicar particular atenção a como e a quem os recursos tecnológicos serão disponibilizados. A proposta com a propagação destes recursos é viabilizar a horizontalização dos processos decisórios, e não concentrar nas mãos dos que disponibilizam o acesso aos recursos participatórios. Deve-se ampliar efetivamente a participação, e não promover uma aparência de inclusão quando, em realidade, restringe-se ainda mais. As TICs devem reformar as esfera pública, criando um canal a mais para troca de experiências e fazendo, com isso, com que todos possam vivenciar uma parcela de poder. As TICs devem ser encaradas como “mecanismos de uma democracia de base”, promovendo, inclusive, o desenvolvimento do espírito cívico.

⁷ *Ibidem* COSTA, pp. 59 – 60.

Para pensar a auto-limitação das influências dos atores da sociedade civil, Habermas leva em consideração dois aspectos fundamentais:

1. A complexidade: para servir como catalisadora dos processos espontâneos de formação da opinião, a sociedade civil não pode assumir uma estrutura formalizada, rígida, cheia de rituais burocráticos. Se a sociedade torna-se estruturalmente mais complexa, haveria o risco de uma rendição aos imperativos organizacionais e, por consequência, um distanciamento da base.
2. O poder: os atores da sociedade civil não podem exercer poder administrativo. A influências destes atores deve ser indireta, isto é, se dará pelas mensagens através de mecanismos institucionalizados e que, somente assim, alcança as instâncias decisórias. Essa limitação deixa clara a ideia de que a sociedade civil não assume funções que cabem exclusivamente ao Estado.

COHEN e ARATO complementam a teoria de Habermas, desenvolvendo sua própria teoria da sociedade civil no contexto dos chamados *new publics*. Eles avaliam o enorme crescimento das novas mídias e a natural penetração da cultura pela lógica do dinheiro e do poder. Assim, verifica-se um processo de desprovincialização e de modernização do “mundo da vida”. A consequência mais natural disto é a expansão da esfera pública e o surgimento de novos *loci* de comunicação crítica, por exemplo, novos contextos de difusão de subculturas, movimentos sociais, microespaços alternativos, etc.

A mudança no padrão de comunicação pode gerar profundas mudanças no âmbito sistêmico da política institucionalizada:

Enquanto o núcleo da esfera pública política, constituída por parlamentos e a grande mídia, mantém-se, antes (mas não da mesma forma em todas as partes!) fechada e inacessível, uma pluralidade de públicos alternativos, diferenciada mas inter-relacionada, revivifica de tempos em tempos os processos e a qualidade da comunicação pública. Com a emergência de novos tipos de organização política, até mesmo a discussão pública nos parlamentos e nas convenções partidárias tende a ser afetada.⁸

É notória a maneira como as TICs influenciam na forma de se comunicar, e por consequência, da forma de se portar em sociedade. Essas tecnologias oferecem

⁸ COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1999, p. 460.

uma nova oportunidade de organização social, reduzindo barreiras físicas, antes de começar a reduzir as barreiras ideológicas. As TICS promovem um espaço para a pluralidade de públicos alternativos serem ouvidos, lidos e vistos.

É a partir da interpretação desses dois aspectos do processo do agir comunicativo em Habermas que consideramos que o processo deliberacional vai muito além do momento do voto, da simples manifestação da escolha. A deliberação surge a partir da contraposição de interesses, debate, argumentação e cognição a respeito da matéria. Apesar de alguns autores interpretarem estritamente a participação como o ato de intervir em um processo decisório qualquer⁹, compactuamos com a perspectiva de autores que acreditam que a participação vai além do momento decisório¹⁰. No âmbito do direito público, a questão da participação está diretamente ligada não só à realização como também ao controle das funções estatais por parte dos cidadãos. Para esta atividade, isto implica, até mesmo, a posituação de direitos em âmbito legisferante. A permeabilidade do cidadão atinge, portanto, os Poderes Executivo e Legislativo. E é aí em que reside a idéia de democracia. Kelsen ao conceituar “direitos políticos” dizia que esses eram “as possibilidades abertas aos cidadãos de participar do governo, da formação da vontade geral. Livre de metáfora, isso significa que o cidadão pode participar da criação da ordem jurídica”¹¹.

E sobre a democracia dizia que:

é a noção de que todo poder deve estar concentrado no povo, e, onde não é possível a democracia direta, mas apenas a indireta, que todo o poder deve ser exercido por um órgão colegiado cujos membros sejam eleitos pelo povo e juridicamente responsáveis para com o povo.¹²

Tem-se, portanto, como *conditio sine qua non* da democracia a defesa dos interesses da coletividade (*uti cives*), pelo cidadão nacional ou representantes do povo, estes últimos se e somente enquanto legitimados a agir em nome da coletividade.

⁹ Vide MÓRON, DUARTE e MODESTO.

¹⁰ Vide VALLA, MOISÉS e LUCHMANN.

¹¹ Kelsen, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Trad, Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1990, p. 91.

¹² *Ibidem*, p. 275.

A participação popular, por sua vez, também possui alguns requisitos para assim ser considerada. Para que a participação seja tida como democrática, esta deve estar ligada de forma voluntária a interesse geral, direta ou indiretamente. A participação democrática deve ser, portanto, *uti cives* e não *uti singuli*, no que diz respeito ao direcionamento de sua motivação. Isso não significa que a motivação deva ser exclusivamente altruísta, solidária e integralmente dedicada ao coletivo. Significa, sim, que a participação deve estar voltada para uma *res pública*, que irá influenciar a dinâmica da coletividade e não somente a de um indivíduo. Por exemplo, na escolha de prioridades de um orçamento participativo, o indivíduo, preocupado com os estragos que seu carro pode sofrer graças aos buracos da rua onde mora (disposição particular), vota em favor da pavimentação e drenagem desta rua (*uti cives* – uso da coletividade). Sua motivação foi particular, mas a ação é direcionada para o coletivo. Não poderia, este mesmo cidadão, por estar preocupado com o problema de desemprego no país, votar para que seu filho conseguisse um emprego (*uti singuli* – uso particular).

Existem inúmeros instrumentos processuais que servem como veículo para a participação democrática. Vários desses mecanismos procedimentais estão situados no argumento da Carta Magna. É o caso do pleno direito ao acesso à informação (art. 5º XXXIII), direito a peticionar e se manifestar contra abuso de poder (XXXIV, LXIX), o *habeas data* (LXXII) e *habeas corpus* (LXVIII e LXIX), denúncia pública (art. 74 §2º), assim como outras formas de controle social mediante ação judicial, como ações populares, ações civis públicas, mandados de segurança coletivos ou ações de inconstitucionalidade de leis (e.g. art. 216 §1º). Outros deles, surgem a partir de regulações infra-constitucionais, como é o caso da Lei de Normas Gerais de Processo Administrativo (lei 9784/99), em seus arts. 31 a 34, a respeito da audiência pública.

Apesar de todo este aparato institucional-jurídico, ainda é relativamente baixo o uso destes recursos para participação democrática. MODESTO acredita que isto é prova de que o aparato institucional é incapaz de induzir a participação e a ordem jurídico-normativa brasileira já é suficientemente rica. O problema, para ele, não estaria na dimensão normativa. Ele complementa dizendo que:

esses instrumentos são pouco utilizados e conhecidos, a demonstrar que a questão é sobretudo cultural, vinculada ao nosso passado colonial e a nossas práticas de exploração egoística das vantagens

produzidas pela coletividade, antes de ser um problema de lacuna normativa.¹³

Tentando propor uma justificativa sobre a qualidade da participação, AYRES BRITTO diz que “a participação popular somente ocorrerá quando for possível identificá-la como manifestação de poder político e não como simples expressão de direito público subjetivo”¹⁴.

Discordamos desse ponto de vista. A abordagem deste trabalho será embasada em uma **abordagem neo-institucionalista**, seguindo os moldes teóricos de Evans pois não se crê na separação clássica entre as esferas pública e privada como forma de manter a autonomia estatal em relação à sociedade civil. Não é essa separação que garante o papel transformador social do Estado¹⁵.

Não será avaliada a relação direta entre o contexto sociocultural histórico com um possível aumento da participação, engajamento cívico ou até fortalecimento (criação?) dos laços de confiança. Não é traçada neste trabalho uma relação direta entre esses elementos. Há, sim, uma ligação entre eles, mas tal generalização, se levada a extremos, poderia condenar diversas localidades com histórico de problemas democráticos ao atraso socioeconômico.

Não discordamos plenamente de DIAMOND¹⁶ ou HUNTINGTON¹⁷. De fato, a cultura importa. Mas o quanto ela importa? A nosso ver, definitivamente, não o suficiente para escolhermos uma abordagem que pese mais o lado cultural que o institucional. Ao menos para esta análise específica do caso do orçamento participativo. Aqui mais importam as políticas públicas, a definição institucional da agenda e o aparato tecnológico fornecido pelo Estado para estimular a participação ativa de seus cidadão no processo de orçamento participativo.

¹³ MODESTO, Paulo. **Participação popular na Administração Pública: Mecanismos de operacionalização**. In II Conferência Estadual de Advogados Sergipanos – Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil do Estado de Sergipe. Outubro – Novembro. Aracaju. 1999, pp. 06 – 08.

¹⁴ AYRES BRITTO, Carlos. **Distinção entre Controle Social e Participação Popular**. In RDA – Revista de Direito Administrativo. N. 189. Julho – Setembro. Rio de Janeiro. 1992, pp. 114 – 122.

¹⁵ EVANS, Peter. **Government Action, Social Capital and Development: Reviewing on Sinergy**. In World Development. Vol. 24. N. 06, 1996, pp. 1119 – 1132.

¹⁶ DIAMOND, Larry. **Political Culture and Democracy**. In DIAMOND, Larry (org.). Political Culture & Democracy in Developing Countries. Boulder: Ed. Lynne Reinner, 1994, pp. 01 – 28.

¹⁷ HUNTINGTON, Samuel. **A importância da Cultura**. In HARRISON, Lawrence; HUNTINGTON, Samuel (orgs.). A Cultura importa. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2002, pp. 11 – 16.

É função fundamental, para o modelo de democracia aqui escolhido, a expressão legítima e equilibrada do pluralismo político que pode advir do uso ampliado das TICS. Intuitivamente, pensamos que, ao se ampliar o acesso às TICS, amplia-se a diversidade nos sistemas públicos e redes sociais de trocas de informação, graças à constante troca de pontos de vista diferentes e troca de experiências com um objetivo comum. A preocupação deste trabalho, com a abordagem neo-institucionalista, é se é possível criar um arcabouço institucional capaz de manter tal pluralidade, através da preservação da plena liberdade de informação e minimizando quaisquer possíveis manipulações de dados ou de interesses. Se isso se mostrar possível (no caso dos processos de OP), estar-se-ia dando um passo a mais para um objetivo mais mediato, qual seja a manutenção do capital social, rumo ao desenvolvimento democrático do país.

Se, para os culturalistas, tal arcabouço institucional é resultado das próprias tradições culturais, preferimos seguir aqueles que não o enxergam como fruto, mas como estímulo para o desenvolvimento democrático. Não negamos que as instituições podem, sim, ser fruto da cultura, mas tal abordagem não interessa aos objetivos do trabalho aqui desenvolvido. Não levamos a extremos a abordagem institucionalista. Sabemos que as instituições sozinhas, *per sí*, não são suficientes para que o processo de evolução democrática se desenvolva. Mas o enfoque voltado para as instituições dá a objetividade necessária para observarmos a evolução da participação no OP a partir das TICS.

Trabalharemos com o conceito de capital social, como sendo o exercício fortalecido dos direitos civis e políticos. Em outras palavras, esse conceito traz como valor fundamental a participação popular como prioritária nos processos democráticos tais como o OP. O capital social se refere a aspectos da organização social como redes sociais, normas e a delicada questão da confiança social. Esses elementos facilitam a coordenação e cooperação na busca de benefícios mútuos. As inter-relações facilitam a comunicação e coordenação de ações para um objetivo comum. O capital social favorece a resolução de dilemas ligados a ações coletivas. PUTNAM acredita em quanto mais densa for a rede social, menor serão os incentivos para ações oportunistas. Colaboração estimula mais colaboração, atraindo bons resultados de capital social. Diz ele:

Quando a negociação econômica e política está profundamente incorporada a uma densa rede de interação social, incentivos para oportunismo são reduzidos. Ao mesmo tempo, redes de engajamento cívico concretizam a colaboração, a qual pode servir como um modelo cultural para futuras outras colaborações. Finalmente, densas redes de interação provavelmente ampliam o sentimento identitário de seus participantes, desenvolvendo o “eu” dentro do “nós” ou (na linguagem dos teóricos da escolha racional) intensificando o interesse dos participantes pelos benefícios coletivos.¹⁸

Sendo assim, para esse contexto, sabemos que a cultura importa. Assim como as instituições. O caminho do meio é a alternativa para o equilíbrio, mas se um enfoque não for escolhido, corre-se o risco de não conseguir fechar o escopo do tema. Por isso, a abordagem neo-institucionalista. As instituições são passíveis de colaborar fortemente para a expressão cidadã. No mesmo sentido em que a cultura pode ser valorizada pelo fortalecimento institucional, as instituições também podem se tornar mais eficientes se legitimadas pelas tradições culturais. Em outras palavras, as instituições são fundamentais, mas não conseguiriam cumprir eficientemente seu papel sem a imprescindível receptividade por parte dos cidadãos.

ABU-EL-HAJ, neste mesmo sentido, coloca que a burocracia governamental, por mais eficiente que seja, pode encontrar sérios obstáculos na execução de suas políticas, se não incluir neste processo o seu público-alvo. Ele acredita, reforçando a tese da imprescindibilidade da participação popular em certo nível do funcionamento das políticas públicas, que a inclusão dos cidadãos na burocracia governamental não significa uma perda de autonomia, mas sim, uma ampliação do *feedback*, ou seja, da capacidade de coletar respostas. Tal engajamento por parte da população é fundamental para o fortalecimento do capital social. E o capital social otimizado eleva os níveis de confiança interpessoal e no Estado, bem como o sentimento de solidariedade. Estabelecendo uma relação de cause e consequência, ABU-EL-HAJ coloca que:

Em outras palavras, em duas ou mais comunidades em que o nível educacional das pessoas e os recursos materiais oferecidos são constantes, o que distingue o desempenho de seus membros é a confiança estabelecida, que permite a mobilização coletiva e a maximização dos recursos individuais existentes.¹⁹

¹⁸ PUTNAM, Robert D. **Bowling Alone: America's Declining Social Capital**. In *Journal of Democracy*, vol. 6, n. 1, 1995, p. 67

¹⁹ ABU-EL-HAJ, J. **O debate em torno do capital social: uma revisão crítica**. In BIB, n. 47, 1º semestre. Rio de Janeiro, 1999, p. 68.

Desde TOCQUEVILLE, muitos estudos vêm sendo feitos sobre uma possível correlação entre a sociedade civil e o fortalecimento democrático. TOCQUEVILLE relatava, no século XIX, a propensão ao engajamento cívico na América e como isso contribuía para o fortalecimento daquela democracia. Vários tipos de associação foram então avaliadas: comercial, moral, religiosa, dentre outros tipos. Observava ele:

Americanos de todas as idades, em várias fases da vida, de todos os tipos de disposição, estão sempre formando associações. Não apenas associações comerciais ou industriais em que todos fazem parte, mas outros mil tipos diferentes – religioso, moral, sério, fútil, muito aberto ou muito restrito, imensamente amplo ou mínimo... Nada, a meu ver, merece mais atenção que as associações intelectuais e morais na América.²⁰

Estudos mais recentes tentam traçar um liame entre a qualidade da vida Pública com a atuação das instituições sociais, havendo uma influência notória de normas e de redes de engajamento cívico. Esses estudos mostram que os liames sociais mais fortes produtores de engajamento cívico produzem melhores resultados nos mais diversos âmbitos de diferentes áreas de estudo, *e.g.*, educação, desemprego, pobreza, desenvolvimento econômico, drogas, saúde e criminalidade²¹. Por conseguinte, a influência da sociedade civil se percebe com clareza.

PUTNAM mostra que o engajamento civil afeta, até mesmo, a atuação de governos representativos. Em sua pesquisa realizada na Itália, ele observa que a qualidade da governança era fortemente determinada por tradições de engajamento cívico (ou a falta deste) existentes continuamente por muito tempo²². As redes sociais organizadas pelo sentimento de solidariedade e reciprocidade não constituíam um fenômeno acidental da modernização. Para ele, mais se caracterizavam como uma precondição para o desenvolvimento democrático do que uma consequência.

Uma cultura política que estimule um associativismo horizontal pode ser fundamental para a formação de um capital social embasado em redes de

²⁰ TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. 2ª Ed. São Paulo:EdUSP, 1977, pp. 513 – 517.

²¹ Autores que estudam redes sociais e bons *outcomes* quanto ao capital social como: COLEMAN, BURT e MARQUES.

²² PUTNAM, Robert D. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

solidariedade e confiança. De fato, a cultura importa. Mas não é possível aqui se ater a uma análise estritamente culturalista, aos moldes weberianos, em que identificava o protestantismo à estruturação de valores horizontalizados e solidários, enquanto ligava o catolicismo a valores de uma verticalização ou hierarquização rigorosa²³. Isso levaria a um fatalismo e condenaria nações com determinado perfil sociológico ao fracasso econômico e político. Dessa maneira, se levada essa abordagem a extremos, localidades que não conseguissem desenvolver um capital social muito forte, não conseguiriam vivenciar completamente a experiência, por exemplo, do orçamento participativo. Preferimos acreditar que, por causa da possível inexistência de uma cultura mais solidária, a experiência do OP pode encontrar alguns obstáculos, mas que estes poderiam ser facilmente contornados se estimulada institucionalmente. As particularidades culturais não são, assim, determinantes do sucesso ou insucesso do OP de determinada localidade. Mais acreditamos que a intervenção institucional pesa mais nesta análise, por ser a ação estatal elemento catalisador da ação coletiva suficiente para superação de obstáculos.

Na visão de ABU-EL-HAJ sobre a função estatal, “a função do Estado passaria de ação reguladora da interação social [pela visão culturalista] para um ativismo político mobilizador do capital social [pela visão neo-institucionalista]”²⁴. Sendo assim, essa é uma visão que busca o equilíbrio, afastada dos extremos do estatismo e do liberalismo, na busca de coordenação entre instituições e iniciativas coletivas da sociedade. A construção política do capital social depende da natureza das instituições públicas, dos atores políticos envolvidos e interessados e da qualidade das lideranças locais. Mas o próprio autor lembra uma limitação da abordagem neo-institucional: a natureza das elites políticas e a questão do poder. Sabendo disto, tentaremos levar em consideração na análise essa limitação, ainda que de maneira coadjuvante. Algumas condições culturais serão consideradas para isso. Mas essas não serão fundamentais para o objetivo desse trabalho. Instituições aptas podem estimular redes de cooperação social e confiança, bem como o associativismo horizontal. Sem um quadro institucional receptivo, o capital social sofre sérias dificuldades para sua consolidação.

²³ WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Ed. Pioneira, 1987.

²⁴ *Ibidem* ABU-EL-HAJ, p. 72.

Para uma abordagem mais detalhada, HALL e TAYLOR subdividem o neo-institucionalismo em três categorias: histórico, escolha racional e sociológico.

O neo-institucionalismo histórico está conectado aos procedimentos, protocolos e normatizações ligadas à estrutura organizacional da comunidade política²⁵. Liga-se, normalmente, a regras de ordem constitucional e seu funcionamento regimentar anterior, histórico, consolidado, utilizando-se de modelos já conhecidos. O peso desta abordagem está nas tradições políticas, bem como a naturalidade com a qual a imagem de mundo é construída em cima desses padrões pré-definidos e expectativas. O ponto fraco desta abordagem é que existe uma natural resistência a mudanças e a discussão a respeito de desenhos alternativos fica em segundo plano graças a uma relativa inércia oriunda das tradições, surgindo o risco de se moldar os padrões conforme preferências e interesses.

Já pelo enfoque da escolha racional, um acordo voluntário é feito entre interessados, buscando o máximo de benefícios²⁶. As instituições, dessa maneira, aparecem com o objetivo primordial de buscar soluções ótimas do ponto de vista da coletividade, excluindo-se, assim, aqueles arranjos que levariam a soluções sub-ótimas ou que beneficiassem apenas uma parcela da sociedade. Esse enfoque, portanto, sugere um processo de seleção competitiva. A sobrevivência das instituições se dá graças a satisfação dos atores beneficiados por elas.

A última sub-abordagem do neo-institucionalismo, a chamada sociológica, é a mais próxima da abordagem culturalista. Ao contrario da escolha racional, o enfoque neo-institucionalista sociológico não percebe as instituições como instrumentos de maximização da relação meio-fim. As instituições aqui são resultado das práticas culturais²⁷. Dessa maneira, o próprio conceito de instituição é mais flexível, porquanto não se trata somente de uma normatização reguladora ou procedimentos. As instituições são um conjunto dos esquemas de cognitivos, de símbolos, modelos morais, enfim, de como o coletivo percebe sua própria estrutura social. As instituições são padrões de significação para a ação humana. Se cultura é encarado

²⁵ HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. In Lua Nova, n. 58. São Paulo, 2003, p. 198.

²⁶ *Ibidem*, p. 206.

²⁷ *Ibidem*, p. 209.

como um conjunto de hábitos, modelos de atuação, símbolos e cenários, importa aqui avaliar como as instituições irão fornecer (ou, ao menos, influenciar) esquemas e padrões de comportamento cívico dos atores envolvidos em cada um dos processos. E é este enfoque, centrado nas instituições, mas ainda muito voltado para a iniciativa organizacional humana, que será adotado neste trabalho.

O engajamento cívico demanda uma série de características fundamentais para sua execução, tais como o compartilhamento de informações, igualdade de condições e objetivos comuns (ou próximos). Uma estrutura institucional formal rígida mais promove a verticalização da política do que sua horizontalização, impedindo, assim, a promoção do ativismo político necessário em processos como o OP. É por causa disso que foi escolhida para essa pesquisa uma abordagem onde as instituições fossem vistas de forma mais flexível, suficiente para impedir o isolamento do cidadão comum.

As TICs nos OPs possuem uma função social de grande relevância. A natureza desta função está ligada à troca de informação (como o próprio nome sugere), redistribuição de poder e promoção de serviços públicos. A liberdade de expressão e o amplo acesso devem ser garantidos. Se as relações no OP devem ser de cooperação, essas condições devem ser satisfeitas, reduzindo-se, assim, a intervenção manipulativa de interesses específicos, sejam esses interesses oriundos do Estado ou de um poderio econômico. O OP atende, principalmente, em respeito a princípios democrático, o povo em si, coletivamente.

Outros requisitos de manutenção do uso das TICS é uma infra-estrutura preparada para receber o acesso de todos e a própria publicidade quanto aos recursos oferecidos para integração ao OP.

A luta pelo amplo acesso às TICS e contra a manipulação de informação em favor de interesses pode ser pensada no que BERTRAND chama de MAS – *Media Accountability Systems*²⁸. Tal sistema seria criado em função do princípio da livre troca de informação com responsabilidade, sempre objetivando o interesse social coletivo. A obstrução direta ou indireta da livre troca de informação (e.g. censura) obscurece os objetivos democráticos do OP. MAS configura-se em um arsenal

²⁸ BERTRAND, C. J. **O arsenal da democracia: sistema de responsabilização da mídia**. Bauru: Edusc, 2002, p. 35.

democrático dividido em três grupos: documentos, pessoas e processos. É sistema que segue uma ética democrática.

Embora o sistema de BERTRAND seja voltado para um poder midiático autônomo e independente, percebemos que, no tocante à troca de informações anterior ao momento da deliberação do OP, sua teoria se enquadra com a preocupação de manipulação de interesses de massa, válido, portanto, para esse contexto. Adaptamos sua teoria para o universo de quem disponibiliza as informações a respeito do OP através das TICs (ainda que quem faça isso não seja a imprensa exclusivamente).

O primeiro grupo do MAS diz respeito aos documentos de divulgação, incumbidos de avaliar criticamente as notícias geradas a respeito do OP. Questões como foco, abordagem, repetição, alcance das notícias devem ser consideradas pois tudo isso influencia, em maior ou menor grau, as decisões tomadas. Os documentos são, por exemplo, planilhas claras sobre os últimos orçamentos; debates descidos a termo; divulgação dos principais problemas, etc. Tudo isso deve estar disponível em vários formatos: texto, áudio e vídeo, gerando, dessa maneira a inclusão de todos. Esse primeiro grupo está diretamente ligado à questão da transparência no processo de OP, desde o início (e não somente na deliberação).

O segundo grupo do MAS está relacionado às pessoas, isto é, os atores envolvidos. O Estado e os cidadãos devem agir, aqui, cooperativamente. Mas os cidadãos poderiam também assumir uma função de *ombudsman*, ou seja, uma função crítica, tornando os cidadãos cientes de sugestões e reclamações em benefício da própria comunidade. Essa função, normalmente atribuída a terceiros, pode ser realizada por cada cidadão envolvido no processo, inclusive podendo exercer, além da fiscalização dos dirigentes governamentais, um tipo de “autofiscalização” de seus delegados e outros cidadãos, com o intuito do processo correr com o máximo de transparência e o mínimo de manipulação.

Por último, estão os processos em si. Esse grupo está ligado aos resultados da participação no OP. A dimensão da educação das TICs é fundamental neste processo. O ato de se informar, criticamente, antes de deliberar é de máxima importância. Os processos são o grupo do MAS ligado diretamente à qualidade da informação, através do pleno acesso à ela e a promoção do pluralismo no debate

político. O principal alvo deste grupo é a fragmentação e a superficialidade da informação, o que gera, em realidade, a desinformação e, em segunda instância, pode gerar desinteresse e apatia política.

A esta dimensão LIVINGSTONE e THUMIN dão o nome de *media literacy*²⁹, ou alfabetização midiática, cujo objetivo é receber criticamente todas as informações ligadas ao OP, oriundas das mais diversas TICs, e saber discernir conforme o *uti cives*. A alfabetização se dá em cinco etapas:

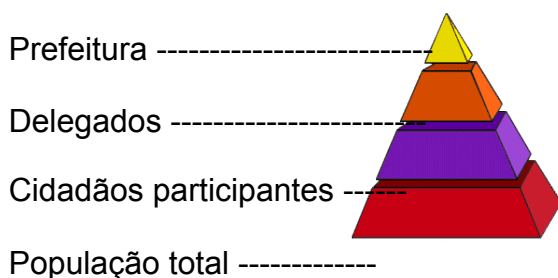
1. Saber discernir entre fato e ficção – é o passo mais básico, para evitar o engano, ainda que um único fato possa ser narrado com diferentes graus de realismo.
2. Entender o mecanismo de divulgação de informação e de livre debate.
3. Dentro todos os meios de comunicação que compõem as TICs, o cidadão deve saber distinguir uma reportagem, de uma notícia oficial, de uma defesa de ponto de vista.
4. Estar desprendido das exigências econômicas ou demais interesses privados, inclusive, interesses na definição da agenda.
5. Saber justificar suas escolhas, estando apto a exercer pressão e cobrar responsabilização.

Naturalmente, em um país de grandes desigualdades sociais, econômicas e políticas, a quarta etapa é que demonstra maior dificuldade de execução. É mais fácil pensar em termos coletivos quando não se tem em mente preocupações mais primordiais de subsistência pessoal e de sua própria família.

A execução estrutural do OP possui um formato piramidal. Na base, encontra-se toda a população daquela jurisdição, ou seja, todas os cidadãos habitantes daquela cidade, tendo eles participado ou não. Em um segundo plano, estariam os cidadãos que, ativamente, de alguma forma, participaram do processo de OP. A terceira etapa compreende a primeira esfera representativa deste processo complexo, isto é, os líderes regionais ou delegados que representam circunscrições menores ou subdivisões regionais da cidade. No topo da pirâmide, está a prefeitura

²⁹ LIVINGSTONE, S.; THUMIN, N. **Assessing the media literacy of UK adults: a review of the academic literature**. London: Broadcasting Standard Commission, Independent Television Commission, 2003, p. 6.

municipal, responsável por apurar e executar o que fora decidido em instâncias mais básicas, bem como prestar contas desta execução.



Se o objetivo deste trabalho é entender o quanto e como as TICs contribuem para a participação democrática, a resposta mais imediata para que tipo de pesquisa escolher seria um formato de *survey*, onde seriam questionados todos os cidadãos participantes sobre questões a respeito do uso das TICs no processo deliberacional. Contudo, por causa de limitações financeiras e de tempo que contrastam com os objetivos deste doutorado, esse formato de pesquisa seria inviável. Seriam milhões de participantes a serem questionados e isto seria incongruente com uma proposta mais ampla de percepção qualitativa da participação.

Portanto, optamos por uma pesquisa de cunho mais qualitativo do que quantitativo, onde serão entrevistadas pessoas-chave do processo de OP, a partir da instância dos delegados regionais. Também serão entrevistadas os funcionários dos órgãos/secretarias diretamente ligados ao OP de cada cidade. Sendo assim, não se tem aqui a intenção de ser generalista e descobrir um padrão que é reproduzido igualmente em todos os contextos. Nosso objetivo não é chegar à conclusões estatísticas universais. O que se deseja, de fato, é levar em consideração a opinião de figuras políticas que são relevantes para a manutenção da dinâmica do processo de OP e qual a estrutura institucional tecnológica que propicia uma maior e melhor participação.

Devido à abordagem neo-institucionalista sociológica, será avaliado, igualmente, o arcabouço institucional das novas tecnologias que foram e serão implementadas, aos poucos, durante os anos de 2005 a 2011, assim como quem é o público-alvo dessas tecnologias e quais são os projetos de políticas públicas correlatos.

Embora o foco deste trabalho esteja voltado para uma pesquisa qualitativa, intenta-se complementar os resultados com a avaliação de possíveis bancos de

dados pré-existentes³⁰ que possam fornecer informações sobre os dois primeiros níveis mais básicos da pirâmide do OP, ou seja, informações sobre comportamento da população e dos cidadãos participantes a respeito do orçamento participativo. Também serão utilizados bancos de dados das legislações municipais de cada uma das três cidades para melhor conhecimento político-jurídico do OP em cada um dos municípios³¹.

Será realizado, portanto, um estudo eminentemente descritivo, baseado em relato de experiência de OPs das capitais Recife, Fortaleza e Belo Horizonte, utilizando dados dos respectivos órgãos/secretarias responsáveis pelo funcionamento e execução do processo de OP, referente ao período de janeiro de 2005 a janeiro de 2012³². Utilizando os já referenciados três elementos do *Media Accountability System* de BERTRAND, serão analisados, assim, a disponibilidade, alcance e clareza de documentos que possibilitem, durante todo o processo, a transparência necessária para garantir o trâmite democrático (vide parte 13, sobre elementos tecnológicos que serão avaliados); as pessoas que estão envolvidas na dinâmica do OP, sendo estas representantes do Estado ou os próprios cidadãos, através de entrevistas e análise direta de banco de dados pré-existentes; e, por fim, os processos tecnológicos que estimulem a participação, centrando, dessa forma, o foco no aspecto institucional, à medida que se define os contornos da participação exclusivamente através das TICs, ao buscar esse tipo de informação diretamente com as prefeituras municipais de cada capital sobre programas e ações para estímulo tecnológico.

O debate sobre o orçamento participativo é de máxima relevância para os rumos da teoria democrática moderna, em especial, no tocante à dimensão normativa da participação do cidadão nas deliberações dentro do espaço público.

A participação dos cidadão nas políticas públicas não é tarefa fácil ou trivial, segundo SOUZA. O problema começa a partir do próprio conceito de participação,

³⁰ Por exemplo, o Consórcio de Informações Sociais (CIS) e a Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP).

³¹ É o caso do LEGIS – Banco de Dados da Legislação Municipal do Recife. Disponível em: <http://www.legiscidade.com.br/>. Acesso em: 04 de junho de 2009.

³² Em Belo Horizonte, GEOP – Gerência do orçamento Participativo; em Fortaleza, SEPLA – Secretaria de Planejamento e Orçamento; e em Recife, Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

que não é consensual. E quando tenta-se institucionalizar a participação, como ocorre no caso dos OPs, o problema torna-se ainda mais complexo, tendo em vista que toda a iniciativa, organização e realização é induzida pelo próprio governo, isto é, “é uma política que vem de cima”³³ e, normalmente, não é uma iniciativa popular.

Natural que, diante da complexidade das sociedades de hoje, o uso de mecanismos de representação sejam imprescindíveis. Mas um sistema exclusivamente representativo apresenta uma série de deficiências passíveis de serem sanadas com a introdução complementar da democracia participativa, na busca de um aprofundamento democrático. A implementação de práticas paralelas permanentes na escolha de políticas públicas, formulação de leis e fiscalização de representantes contribui para a redução de um possível déficit de legitimidade de uma democracia exclusivamente representativa. Essa redefinição dos espaços públicos, bem como ocorre com o orçamento participativo e uso dos novos meios tecnológicos para esse fim, redefine o comportamento político dos cidadãos. Isso faz com que, naturalmente, muitos autores estudem as alternativas propostas pelo modelo de democracia participativa.

No caso do orçamento participativo, a esfera de participação direta assume um âmbito menor para facilitar e estimular a participação. Neste processo, os moradores de cada município participam de maneira direta nas assembleias públicas, com o intuito de debater projetos de lei orçamentária e definir as prioridades e investimentos para o próximo exercício. Contudo, o orçamento participativo não se restringe à atuação direta, embora esta traduza a essência do OP. Hoje, tendo completado 20 anos de OP no cenário nacional, reúnem-se as redes de OP³⁴ na busca de intercâmbio de experiências e políticas públicas e de apoio mútuo em espaços favoráveis à comunicação, transparência e horizontalidade. Essas redes atingem o cenário internacional e isso só ocorre em função do apoio tecnológico fornecido pelas TICs. As TICs, além de ampliar a atuação direta dos

³³ SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, Dec. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2009. *Online*.

³⁴ REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Nasce em Belo Horizonte a Plataforma Nacional de Orçamento Participativo**. In Notícias da Rede – Informativo da Rede Brasileira de Orçamento Participativo. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/redebrasileiraop/newsletter/22.htm>. Acesso em: 09 de janeiro de 2009.

cidadãos, relativiza as fronteiras e propicia um melhor ambiente de interação entre as redes de OP.

Experiências participativas como esta vêm estimulando novos modelos teóricos de democracia, à medida que ampliam os atores e os espaços políticos. Dentre vários modelos, os que melhor fornecem ferramentas para avaliar a participação são a democracia participativa e a democracia deliberativa, já que suas críticas ao modelo representativo, embora seguindo caminhos diferentes, possuem algo em comum: a primazia da participação em detrimento da representação e distanciamento do cidadão da tomada de decisões. Por MIGUEL, “os democratas deliberativos incorporam parte significativa do ideal participacionista, mas apresentam uma nova ênfase nos mecanismos discursivos da prática política”³⁵.

Os modelos de democracia direta costumam questionar o caráter instrumental, competitivo e individualista do modelo representativo, já que este reduz a política ao mecanismo eleitoral. A democracia participativa preocupa-se com a recuperação da articulação entre cidadania e soberania popular, não meramente pelo voto em seus representantes, mas sim na participação direta nos processos de discussão e de decisão política. É neste nível em que se encontra a preocupação MACPHERSON quanto à democracia participativa, ao questionar “até que ponto haveria participação, dado que para além de qualquer nível de comunidade ela teria de ser indireta ou um sistema representativo em vez de democracia direta de contato face a face?”³⁶.

Autores como MACPHERSON³⁷, COHEN e ARATO³⁸ defendem a estrutura da participação em um modelo piramidal. Dessa forma, assegura-se a tomada de decisões iniciada na base em direção ao topo, estando na base todos os moradores da comunidade e no ápice está um órgão de representação comunitária criado especificamente para este processo. Assim, a democracia participativa aparece

³⁵ MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento**. In BIB, n. 59, São Paulo, 2005, p. 12.

³⁶ MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 110.

³⁷ *Idem*. **The Life and Times of Liberal Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1977, pp. 112 – 155.

³⁸ COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: The MIT Press, 1999, p. 411.

combinada com alguns mecanismos de representação. É uma estratégia mais realista que não fere o princípio da legitimidade democrática.

Ainda existe a questão do controle. Quanto maior a distância entre a base e o topo desta pirâmide, mais difícil será a fiscalização e a participação dos cidadãos. O livre acesso às informações, característica fundamental das TICs, promove um maior controle popular, mesmo em estruturas piramidais como as sugeridas por MACPHERSON, COHEN e ARATO.

Por isso é importante se fazer um estudo a respeito do uso dessa tecnologia que ainda é muito recente e que, exatamente por isso, precisa ser avaliada com muita cautela. As potencialidades que esses instrumentos possuem para ampliar o alcance da participação é elemento de primordial importância para poder continuar a discussão sobre o fortalecimento e aprofundamento democrático nacional, sem que se quebre o princípio democrático da soberania popular e nem se rompa os limites éticos de um Estado Democrático de Direito como o Brasil.

A extensão e a legitimidade são características de máxima relevância para o governo local e deliberação em circunscrições mais básicas através do uso das TICs. A importância deste trabalho resume-se em três características: como os atores locais mais fundamentais estão lidando com os recursos tecnológicos nos processos deliberativos; a arquitetura eletrônica global e a troca de experiências; e o debate e convencimento, através das TICs, na busca de potenciais benefícios em comum à comunidade. O resultado desta intervenção tecnológica englobará atividades dos setores público e privado, em apoio mútuo, com maior eficiência em coordenação para uma *e-governance* democrática. Logo, a relevância política deste trabalho está em delimitar uma lógica local própria ao espaço de fluxos constantes de trocas de informação e experiências somente possível em um nível de desenvolvimento informacional de cidadãos independentes e autônomos, livres em suas escolhas.

A evolução dos meios de comunicação de massa, em especial, as tecnologias de informação e comunicação digitais (como é o caso da internet) reorganizam a forma de distribuição de informação não somente em âmbitos local e nacional, mas também, internacional. Altera, com isso, também, o discurso político de integração.

Dois efeitos são provenientes dessas características típicas das TICs: o primeiro ligado ao tempo, reduzindo as distâncias temporais, afetando a eficiência de políticas públicas, onde a velocidade das relações é passível de produzir uma quase instantaneidade de resultados e *feedbacks*; o segundo efeito é ligado a questões espaciais, cuja notória diminuição de espaços físicos pode promover a ampliação do espaço público junto com as fronteiras virtuais, a quebra de barreiras comunicativas e a (des)construção de novas identidades sociais.

Pensar como as TICs estimulam a participação cívica dentro do contexto de processos como o OP é uma reflexão que recai em inúmeras possibilidades, tendo como base discussões sobre o modelo democrático mais adequado, diferentes graus de participação e procedimentalização técnica. Esse objeto de estudo é um complexo de elementos que demanda envolvimento do Estado, da sociedade civil organizada e dos setores tecnológicos. É um problema com múltiplos olhares, mas com um objetivo único: a ampliação da participação política.

Esse trabalho busca refletir, dentre outros aspectos relacionados, sobre como a participação pode ser estimulada através do arcabouço tecnológico institucional oferecido em processos de inclusão deliberativa como o OP que redistribui o poder de decisão no âmbito do planejamento público.

Essa reflexão se justifica pela fato de que o mundo contemporâneo propicia circunstâncias favoráveis à consolidação democrática, através do amplo acesso à informação, transparência e outras práticas sociais que só podem ser viabilizadas de maneira dinâmica, eficiente e rápida graças às TICs. Por outro lado, o uso dessas tecnologias demanda a aplicação de recursos governamentais altos. É necessário saber se tal investimento está conseguindo obter o retorno esperado e se, de fato, ao se dedicar uma grande quantidade de cifras em recursos tecnológicos para a inclusão digital, está sendo alcançada a inclusão social esperada.

A perspectiva da participação pela existência das TICs nos processos de OPs pode se consolidar por meio de uma orientação metodológica que faremos em momento mais apropriado, ao relacionar o marco teórico escolhido com a prática das três cidades selecionadas.

A relevância e a necessidade desta avaliação está no fato do uso das TICs ainda ser uma novidade nos processos que buscam a descentralização do poder

deliberativo. Iniciativas inovadoras constituem um importante objeto para uma possível base informacional para futura troca de experiências na área.

BOSCHI afirma que não existe em teoria política uma explicação detalhada sobre como são (re)formulados os desenhos institucionais na relação público-privado. Os novos formatos de produção de políticas públicas somente podem se consolidar com o tempo, através de sucessos em experiências consagradas³⁹. Não existe um padrão sobre como ocorre mudanças institucionais.

Daí ser de máxima relevância o levantamento de informações sobre o assunto. A experiência do OP no Brasil é relativamente recente (20 anos em Porto Alegre; 15 em Belo Horizonte). O uso das TICs nesse processo é ainda mais recente, principalmente em cidades como Recife e Fortaleza. Como não existe um padrão para se detectar a dinâmica na mudança institucional do OP em função das TICs, grande é a necessidade de levantar tais informações.

Recife foi escolhido por, além de ser a cidade onde este doutorado está sendo executado, ser uma cidade cuja experiência do OP já foi muito discutida anteriormente (embora não pelo enfoque das TICs), por apresentar, em circunstâncias muito adversas, resultados positivos. Seu caso específico, iniciado no ano de 2001, já foi debatido, por exemplo, pelos sociólogos noruegueses do CROP⁴⁰ – *Comparative Research Programme on Poverty* – e trazido como exemplo algumas vezes pela ABOP⁴¹ – Associação Brasileira de Orçamento Público. Sua inserção social foi bem aceita pela população, algo que facilitou a execução de programas relacionados. RICCI diz que o OP conseguiu enraizar-se em quase todos os bairros do Recife, torna o OP recifense “a principal experiência de OP do país”, mantendo-se na tradição original de organização de massas⁴².

³⁹ BOSCHI, Renato R. **Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exames de experiências municipais no Brasil**. In: MELO, Marcos A. (organizador). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

⁴⁰ INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE COUNCIL. **Comparative Research Programme on Poverty**. In *CROP Newsletter*. Vol. 09, n. 03, setembro de 2002.

⁴¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. **Análise de alguns aspectos de execução orçamentária de 2008**. In Informativo n. 74. Disponível em: <http://www.abop.org.br/>. Acesso em: 04 de junho de 2009.

⁴² RICCI, Rudá. **Orçamento participativo de Recife**. In De Esquerda em Esquerda. Disponível em: <http://rudaricci.blogspot.com/2007/12/oramento-participativo-de-recife.html>. Acesso em: 06 de dezembro de 2007.

Adicionalmente, em 2003, o orçamento geral desta cidade, que girava em torno de R\$1bilhão, passou a ser direcionado para atender as demandas da população mais carente (cerca de dois terços da população se encontrava abaixo da linha de pobreza). Naquele ano, o então coordenador do orçamento participativo e atual Prefeito da cidade do Recife, João da Costa, defendeu a necessidade do OP, afirmando que:

A política anda separada da sociedade no Brasil e no mundo. Existe uma crise de legitimidade política porque as políticas públicas estão distanciadas das demandas sociais no Brasil e na América Latina e esse distanciamento impede o acesso dos mais pobres à cidadania⁴³.

A experiência do OP na capital cearense já é um pouco mais recente. Iniciado em 2005, significou um momento histórico para a cidade. Tornou-se rapidamente o carro chefe dessa gestão popular. Em seu primeiro ano de implementação, a cidade era dividida em 14 regiões. No ano seguinte, já eram 40 regiões onde, em cada uma destas, ocorrem dois tipos de assembleias regulares: as preparatórias e as deliberativas. Além destas assembleias regulares existem também assembleias de segmentos, isto é, são assembleias voltadas especificamente para as necessidades especiais daqueles historicamente excluídos. São seis os segmentos, cada um também subdividido em assembleias preparatórias e deliberativas: mulheres, GLBTs (gays, lésbicas, bissexuais, transgêneros, transexuais e travestis), pessoas com deficiência, população negra, idosos(as) e juventude. O ponto-destaque desta experiência, embora ainda muito recente (apenas 4 anos), é a valorização das lutas dessas minorias através da inclusão social deliberacional-participativa.

Outra característica a ser ressaltada no OP de Fortaleza é o chamado OP Criança⁴⁴, existente desde 2006 e voltado para crianças e adolescentes de 7 a 17 anos de idade. A ênfase no aspecto educacional objetiva, dessa maneira, formar o sentimento de solidariedade e de identificação política desde cedo, ensinando o exercício da cidadania desde as idades mais jovens.

Em termos de tecnologia, Fortaleza é uma das poucas prefeituras que usam diferentes tipos de mídias para divulgar com transparência os resultados das

⁴³ COSTA, João *apud* FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. **Orçamento Participativo é instrumento de combate à pobreza e de inclusão social.** In Notícias. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/noticias/032003a.html>. Acesso em: 04 de junho de 2009.

⁴⁴ PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **OP Criança é a primeira assembléia deliberativa.** In Notícias. Disponível em: http://www.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=6004&Itemid=239. Acesso em: 31 de agosto de 2008.

assembleias. Além dos documentos escritos, também são divulgados no próprio sítio da prefeitura alguns vídeos⁴⁵ sobre as ações realizadas. Todos esses vídeos, inclusive, possuem uma tela alternativa contendo uma versão com libras, a linguagem brasileira de sinais. Esse é um posicionamento consistente com uma administração que propõe ser inclusiva em todas as suas esferas.

Já a cidade de Belo Horizonte é segunda mais antiga experiência de OP em capitais do Brasil (19 anos de OP). A mais antiga é Porto Alegre, com 24 anos de OP. Contudo, esta última opção foi descartada como escolha para estudo de caso nesta pesquisa graças a diferença ideológico-partidária. Desde 2005, Porto Alegre tem como prefeito José Fogaça, do PMDB, de orientação política mais centrista. As três capitais escolhidas têm em comum uma tendência ideológica mais de esquerda. Recife e Fortaleza possuem prefeituras do PT, enquanto Belo Horizonte é PSB. Essa pode ser uma variável que pese no momento de escolhas estratégicas na maneira que se organiza o OP na cidade. Por isso, decidimos usar a mesma orientação política entre essas três cidades. Além disto, a distância entre Recife e Porto Alegre é grande o suficiente para onerar excessivamente o orçamento da pesquisa, sem agregar maiores vantagens, mas sim, criando problemas de ordem metodológica.

Belo Horizonte é um caso igualmente inovador e com uma trajetória de aperfeiçoamento interessante o suficiente para ser considerado a melhor opção de padrão de OP bem sucedido a ser seguido pelas demais capitais nacionais.

Com mais de mil obras realizadas, pode-se medir o impacto de suas ações pela quantidade e distribuição de obras realizadas: hoje, mais de 80% da população da cidade reside a cerca de 500 metros de uma obra construída por escolha popular. Ao final de 2008, estima-se que a prefeitura investiu cerca de R\$873 milhões nos processos de OP que promoveram o desenvolvimento urbano e a participação política⁴⁶.

Além desta longa e bem sucedida experiência física, em termos tecnológicos, Belo Horizonte lança em 2006 um sistema de inclusão digital chamado OP Digital.

⁴⁵ *Idem*. Vídeos institucionais da Prefeitura de Fortaleza. In Youtube. Disponível em: <http://www.youtube.com/portalmf>. Acesso em: 04 de junho de 2009.

⁴⁶ PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. 15 anos, 1.000 obras. In Programas e Projetos: Orçamento Participativo. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=programaseprojetos&tax=15025&lang=pt_BR&pg=6080&taxp=0&. Acesso em: 06 de junho de 2009.

Foi uma das primeiras capitais do país a permitir a escolha das obras a serem realizadas através da internet. O acesso pode ser feito também através dos 152 centros de inclusão digital (e.g. telecentros públicos e comunitários, PIMs – postos de internet municipal, escolas ou repartições públicas). O primeiro OP Digital realizado ainda em 2006 conseguiu superar a marca dos 20 mil votos⁴⁷, reiterando o caráter participativo da população também ao utilizar as TICs. Ao todo, são nove as obras escolhidas pelo OP Digital, demonstrando seu caráter pioneiro no Brasil e no mundo, quando ganhou, na França, o prêmio “Boa Prática em Participação Cidadã” outorgado anualmente pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa, em reconhecimento às experiências inovadoras quando à democracia participativa⁴⁸.

Para avaliar o sucesso das políticas, de gestão local, após sua implementação (como é o caso do OP nas capitais selecionadas), devem ser considerados, primordialmente, o cumprimento de seus objetivos. No caso, estes são a participação cívica no planejamento orçamentário. Essa avaliação será feita em função dos seguintes aspectos: realização parcial ou total de objetivos (houve ampliação da participação?); condições e técnicas de aprimoramento do processo (o quanto as TICs efetivamente contribuem para o processo?); e condições para sua disseminação em outros contextos (mais uma vez, as TICs contribuem para a propagação dos processos ligados ao OP?).

Somente através da análise dos resultados, serão verificados os benefícios desta política. Deve ser considerado se a inserção de tecnologias para a inclusão digital conseguiu agregar benefícios aos padrões de gestão anteriores do OP. Se não contribui, isso poderia acarretar na extinção de incentivos tecnológicos pois as TICs, nesse contexto, existem para um fim prático: a participação cívica. Se não há contribuição nesse sentido, não há motivos para gastos com esse tipo de recursos.

A geração de informação para o aprimoramento do processo de OP é a principal justificativa deste trabalho. O OP ainda está em fase de adaptação e ajuste

⁴⁷ *Idem. Orçamento Participativo Digital amplia a discussão. In* Programas e Projetos: OP Digital. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=programaseprojetos&tax=10227&lang=pt_BR&pg=6080&taxp=0&. Acesso em: 06 de junho de 2009.

⁴⁸ OBSERVATÓRIO NACIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. **Distinção OIDP Boa Prática em Participação Cidadã.** *In* II Distinção OIDP – Experiência Premiada: Belo Horizonte – Orçamento Participativo Digital. Disponível em: http://www.oidp.net/pt/v_2.1_distincion.php. Acesso em: 06 de junho de 2009.

quanto ao uso prático das TICs e as avaliações para o aperfeiçoamento desse contexto devem ser constantes dada a instabilidade da própria dinâmica sócio-política. Busca-se, assim, criar mais uma base de informações referenciais para que sirva de parâmetro para a disseminação de troca de experiências. As informações produzidas neste trabalho podem colaborar para o desenvolvimento de modelos mais aprimorados de gestão pública local e, esperamos, formar uma base para a consolidação de práticas pioneiras com o uso de TICs.

A originalidade e ineditismo da pesquisa se dá em função de uma característica muito própria deste estudo: o crescente uso de tecnologias como a internet nos processos de integração do cidadão às políticas públicas, bem como a promoção da transparência necessária aos trâmites democráticos do planejamento público. As peculiaridades do controle, acesso e uso das TICs configuram um desafio para o administrador público e para os cidadãos que tentam se integrar a processos como a implementação de um OP livre de manipulação por interesses exclusivamente privados. Muitos são os trabalhos a respeito dos trâmites democráticos do OP no Brasil. Mas ainda não foi vislumbrada uma pesquisa em que existisse a preocupação de avaliar o aumento (ou não) da participação cidadã em função, especificamente, do aplicação institucional das novas TICs.

Essa é uma prática muito recente e, portanto, ainda encontra alguns obstáculos a serem resolvidos, como o natural estranhamento da população quanto à tecnologia, os altos custos para implementação do pleno acesso e o próprio analfabetismo (que ainda alcança, de maneira preocupante, índices muito altos).

Existe uma tendência a acreditar que as TICs, de fato, alteram a dinâmica política, ao gerar novas possibilidades de participação e inserção nos trâmites de processos democráticos como o OP. Mas cada contexto, cada realidade sócio-econômica diferente, traz em si condições e obstáculos diferenciados. Essas características que são muito próprias de cada microcosmo não são suficientes para gerar um padrão de comportamento político, mas são de máxima relevância para a criação de base de dados a respeito de condições mais ou menos propícias para a realização da redistribuição do poder deliberativo.

Em função disto, cabe a esta pesquisa pensar na seguinte questão: como as tecnologias da informação e da comunicação alteram a dinâmica de participação dos

cidadãos, no tocante ao processo de orçamento participativo, nas capitais Recife, Fortaleza e Belo Horizonte, durante o período entre 2005 e 2011?

Os resultados mostram que quanto maior e mais eficiente for o uso das TICs no processo de OP, maior será a participação política e, por consequência, maior será a proximidade do ideal democrático. O uso da informática e das telecomunicações é elemento fundamental no processo de inclusão social (alguns falam que a inclusão digital é um passo para inclusão social), se materializando como instrumento de governo e desenvolvimento sócio-econômico. Aumentando o desenvolvimento das TICs, aumenta-se a possibilidade de comunicação entre grupos e a realização de tarefas de maneira cooperativa. O desenvolvimento tecnológico interfere diretamente no aumento do espaço público e em sua acessibilidade de maneira positiva. A democracia não precisa ser indireta em se tratando dos níveis mais regionais das comunidades. As TICs auxiliam numa participação mais direta e mais eficiente.

Contudo, apesar desses resultados fortemente inclusivos, uma parte da população que participa do OP presencial habitualmente parece ainda demonstrar algum estranhamento e desconfiança em relação às TICs. Essa é uma realidade que não pôde ser descartada na pesquisa, tendo em vista às peculiaridades e às novidades tecnológicas surgidas há pouco tempo no processo. Mas, esse estranhamento quanto à inserção tecnológica não é grande o suficiente para comprometer a eficácia e a participação popular no OP das três capitais avaliadas.

CAPÍTULO 1 – VISÃO GERAL SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, FUNCIONAMENTO E HISTÓRIA

A necessidade da participação popular no momento da elaboração dos orçamentos públicos tomou grande força e se concretizou a partir da promulgação da Constituição Democrática de 1988. Foi desde esta Carta que a democracia passou a ser considerada um dos princípios fundamentais da República Brasileira. Demonstrando regras claras a respeito da eleição direta dos representantes políticos da Nação, previu, igualmente, a participação direta da população em outras decisões políticas, além daquelas que apenas escolhiam seus presidentes, governadores e prefeitos.

Naturalmente, de forma abstrata, a Constituição resguarda a participação popular quando informa, por exemplo, no art. 10 que “é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”; ou, no art. 187, em que “a política agrícola será planejada com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais”; ou, no art. 194, VII, quando diz que o Poder Público deve organizar a seguridade social “com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo”; quando, conforme art. 198, III, e art. 204, II, a participação da comunidade é uma diretriz essencial à organização das ações e serviços públicos de saúde e assistência social, respectivamente. São inúmeros os exemplos encontrados espalhados na Carta Magna de 88 que traduz o anseio da sociedade em ampliar seu exercício da soberania popular, concretizada no momento da declaração de uma democracia direta.

A ampliação da participação nos termos da lei foi fruto do processo de redemocratização e de abertura política. Diversos movimentos sociais

representantes do mais diferentes interesses começaram a surgir ainda na década de 70. Em vários setores, os movimentos sociais aparecem, fundamentalmente, como elementos questionadores do então Estado autoritário e a centralização do poder. Acompanhando a tendência da América Latina, surgiram, por exemplo, o Novo Sindicalismo Urbano e Rural, Movimento de Bairro, Movimento Ecológico, Movimento Feminista e o Movimento dos Sem-Terra, dentre alguns outros. Segundo SCHERER-WARREN:

No Brasil, o período ditatorial, como o regime que restringiu e constrangeu a atuação das camadas populares nos planos econômico, político e cultural/ideológico, foi o espaço para que antigos grupos de pressão se organizassem em novos moldes (p. ex.: Novo Sindicalismo, Novas Associações de Bairro), e novos grupos surgissem como forças políticas no seio da sociedade civil (p. ex.: as Comunidades Eclesiais de Base e agrupamentos de pressão por elas influenciados, Movimentos Feministas, Ecológicos, Étnicos e outros).⁴⁹

Esses anseios da sociedade civil são preparatórios para tais grupos organizados e explodiam na forma de grandes greves, manifestações públicas, campanhas por anistia política, o fortalecimento sindical, demandas pela queda da censura e estabelecimento do Estado Democrático de Direito, articulando os mais diversos setores. Tudo isso culminou na campanha das Diretas Já e no processo da Constituinte de 88, resultando numa Constituição democrática, muito mais atenta às necessidade de uma população participativa.

Desde então, o Brasil tem lutado para a concretização de sua democracia. No campo normativo executório, várias são as legislações que resguardam a participação popular no setor público. Na área das finanças públicas, por exemplo, existe a Lei de Responsabilidade Fiscal⁵⁰ que determina, em seu art. 48, parágrafo único, o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante a elaboração e discussão dos planos e leis orçamentárias.

Outro fator normativo de máxima relevância na preparação do “terreno” onde seria plantada a “semente” do orçamento participativo foi o fato de que, a partir desta Constituição, foi ampliada significativamente a autonomia dos municípios. Uma vez elevados à condição de ente federativo, os municípios passaram a gozar de autonomia política, administrativa e financeira, como informa o art. 18 da Carta,

⁴⁹ SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. 3ª Ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2005, p. 52.

⁵⁰ Lei complementar n. 101/00.

detalhada no Título III – Da Organização do Estado – Capítulo IV – Dos Municípios. A autonomia financeira e orçamentária dos municípios, resguardada a transparência e a participação popular formam as primeiras construções favoráveis ao desenvolvimento do OP, após o processo de redemocratização do país, a partir da Carta de 1988.

Foi desenvolvida, assim, uma forma *sui generis* de democracia participativa nesta Constituição, nunca até aquele momento vista: uma democracia onde o indivíduo habitante de determinada municipalidade poderia, direta e ativamente, participar das assembleias públicas, organizadas em diversas regiões da cidade, para debater projetos de lei orçamentária e prioridades sociais, definindo, dessa maneira, os investimentos para o exercício financeiro próximo. Essa prática tem se tornado cada vez mais comum no Brasil, conforme informado na tabela abaixo:

Municípios que praticam Orçamento Participativo

Gestões administrativas	Municípios com OP
1989-1992	12
1993-1996	36
1997-2000	104

Fonte: Fórum Nacional de Participação Popular e ⁵¹

Em 2004, eram 170 as experiências de OP espalhadas pelo país, conforme o seguinte desenho. Até então, excluía-se do processo do OP os estados do Amazonas, Roraima e Tocantins⁵².

⁵¹ VITALE, Denise. Reforma do Estado e democratização da gestão pública: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004, p. 18.

⁵² Dados mais atualizados informados pelas próprias prefeituras mostram que, até a presente data, dentre as capitais desses três estados, apenas Palmas desenvolveu, em 2009, seu próprio OP.

Mapa 1 – OPs Gestão 2001 - 2004



Fonte: Avritzer, 2006.

53

Apesar do primeiro OP brasileiro ser considerado aquele desenvolvido em Porto Alegre (RS), em 1989, outras iniciativas nesse sentido já haviam sido iniciadas antes mesmo do processo de democratização, ainda na década de 70. Nesse sentido, durante o regime militar, foram registradas experiências de participação em decisões em Lages (SC), Pelotas (RS) e Vila Velha (ES). Esses movimentos atingiram visibilidade, mas, graças as circunstâncias político-autoritárias da época, não resistiram muito tempo de atuação⁵⁴. Em função de sua efêmera atuação, esse trabalho irá se concentrar na atuação do OP em cidades que perduraram por muitos anos e existem até os dias hoje.

⁵³ AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In **Reforma Política no Brasil**. AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, 41 – 42.

⁵⁴ SOUZA, Marcelo Lopes de. O orçamento participativo e sua especialidade: uma agenda de pesquisa. In: **Terra Livre**. N. 15. São Paulo, pp. 39 – 58.

1. Evolução política até a criação do OP

A redemocratização brasileira teve, em si, uma forte parcela de inovação política, não só no que tange ao regime político. O surgimento das diferentes formas de organização social e a possibilidade de escolha direta dos líderes políticos são indícios disto. Propostas de fortalecimento de poder dos diversos atores sociais passaram a ser mais freqüentes, através de iniciativas populares. A Carta Magna de 88, em seus arts. 14 III, 27 § 4º, 29 XIII, 61 § 2º, garante a iniciativa popular como iniciadora dos processo legislativos, exigindo, inclusive, a participação das associações populares nos processos de organização das cidades e municípios. Sendo assim, a nova Constituição deixa explícita a necessidade de incorporação do elemento civil a nível institucional, reconhecendo a importância da participação popular no processo de planejamento urbano. Isso trouxe sérias mudanças institucionais, principalmente, em nível local. A exemplo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA – de Porto Alegre, a tendência política a ser reproduzida era de uma gestão “democrática, participativa e descentralizada”⁵⁵.

Para RAICHELIS, a participação civil na forma de conselhos e associação era um arranjo institucional inédito que possibilitava a criação de uma nova cultura política, criando e ampliando canais de participação coletiva:

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos.⁵⁶

O OP como experiência duradoura e bem sucedida surgiu no Brasil, pela primeira vez, na cidade de Porto Alegre, a capital do Rio Grande do Sul, com 1,2

⁵⁵ PORTO ALEGRE. Lei complementar n. 434, de 1º de dezembro de 1999. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. **Secretaria de Planejamento Municipal [da] Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre – RS, 2 dez., 1999. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/default.htm>. Acesso em: 9 nov., 2010.

⁵⁶ RAICHELIS, Raquel. Articulação entre Conselhos de Políticas Públicas – Uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. In **Serviço Social Socied.**, n. 85, v. 27, mar., 2006, pp. 109 – 116.

milhões de habitantes à época da instauração do OP. Em março de 1986, o então prefeito da cidade, Alceu Collares (PDT), lançou uma proposta de Conselhos Populares, com participação ativa das Associações de Moradores da Cidade. Essa primeira manifestação de participação decisória popular levou a um rápido crescimento da atuação de outras associações. A tabela abaixo⁵⁷ mostra essa transformação em tal tendência na sociedade civil de Porto Alegre.

Table 2.1 The Development of Civil Society in Porto Alegre, 1986–98

<i>Year</i>	<i>Neighborhood associations^a</i>	<i>Cooperatives^b</i>	<i>Regional popular councils^c</i>
1986	240		
1988	300		3
1990	380		5
1994	450	11	8
1996	500	32	11
1998	540	51	11

^a Functioning neighborhood associations, estimated from unpublished documents from UAMPA, The Union of Neighborhood Associations of Porto Alegre, from CRC, the Center for Community Relations of the Municipality of Porto Alegre, and Baierle, *A explosão*.

^b Estimated number of housing cooperatives from interviews.

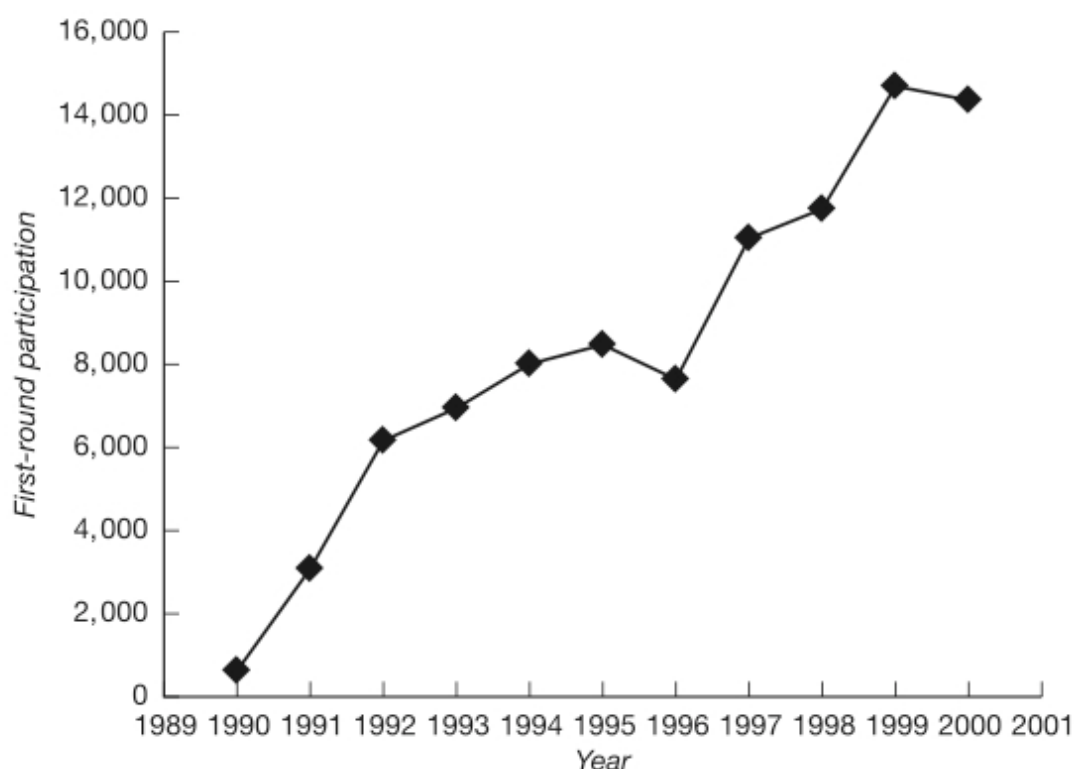
^c Popular councils are district-level voluntary entities that coordinate neighborhood associations.

Abaixo, a tabela retirada da pesquisa desenvolvida por BAIACCHI demonstra a rápida evolução na quantidade de participantes nas primeiras fases do ciclo do OP em Porto Alegre⁵⁸.

⁵⁷ BAIACCHI, Gianpaolo. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. In: **Deepening Democracy: Institutional innovations in Empowered Participatory Governance** – The Real Utopias Project. Vol IV. London – New York: Verso, pp. 45 – 76, 2001, p. 68.

⁵⁸ *Idem*, p. 51.

Figure 2.2 Participation Trends: First-Round Participatory Budget Meetings, 1990–2000



Em 1988, o PT venceu as eleições para a prefeitura de Porto Alegre, elegendo Olívio Dutra. Existia então um compromisso programático por parte do partido em incentivar a participação. A questão da participação passou a ser o eixo principal daquela administração. Essa forma de governar marca uma referência histórica para o OP nacional. A introdução dos Conselhos Populares e outras formas de participação cívica já se mostravam como uma tendência consolidada na Constituição Federal, mas somente naquela cidade fora abraçada tão rápida e efetivamente.

A rápida evolução da estruturas participativas em Porto Alegre, entre 1983 e 1998, são elementos de estudos até hoje. Em 1983, houve uma ampla organização por toda capital das Associações de Bairro que demandavam maior atuação e inserção política. Entre 1986 e 1989, foram inúmeras as tentativas de implementação de estruturas participativas dentro da Prefeitura. Todas elas falhas. Somente em 1987, surgiram, efetivamente, os primeiros Conselhos Populares em diferentes regiões da cidade. Após a Constituição de 88, começaram a surgir os

primeiros Conselhos Populares temáticos. O primeiro deles foi o Conselho de Saúde.

O orçamento participativo propriamente começou apenas em 1989, após a vitória do PT na eleição municipal. Em 1990, foram iniciadas as primeiras rodadas de reuniões do ciclo do OP, em cinco regiões da cidade. Em 1991, foi introduzido o voto direto para o Conselho Tutelar. As reuniões regionais passaram a ser mais frequentes. Entre 1992 e 1995, as estruturas participativas foram ampliadas e especializadas. Surgem, então, os conselhos municipais temáticos sobre habitação, assistência social, criança e família e tecnologia. Em 1993, ocorreu congresso para debater as diretrizes do Conselho Municipal de Saúde.

Somente em 1994 é que foi introduzido o voto direto para a escolha dos delegados das regionais. Passam a acontecer as reuniões temáticas nas regiões.

Em 1995, ocorreu pela primeira vez o Fórum da Criança e do Adolescente. Em 1996, é instituído o Conselho de Direitos Humanos. Em 1997, é lançado o primeiro Fórum de Cooperativas. Em 1998, é realizada a primeira Conferência sobre Direitos Humanos e o segundo congresso sobre Saúde. Desde então, as reuniões temáticas continuam em expansão, em localidades e frequência.

Muitos autores dão crédito do sucesso do OP à prévia infraestrutura associativa nas cidades onde ele se desenvolveu mais rapidamente⁵⁹. Um desenho institucional mais participativo é promotor de condições favoráveis ao desenvolvimento de organizações cívicas e, posteriormente, o próprio OP. O aumento da participação em associações novas, como o próprio OP, é frequente quando já existe um forte associativismo comunitário. A notável tradição associativa de Porto Alegre fez com que o forte movimento de consolidação do OP fosse visto como marco histórico da democracia participativa nacional. Os casos mais evidentes de sucesso do OP, até 2004, concentravam-se no Rio Grande do Sul. Muitas são as teorias que visam justificar essa proeminência participativa no sul país. A maioria delas resume-se a um quadro de tradição política mais igualitária, com forte influência do PT desde o início da década de 90. Essas teoria, normalmente, colocam o partido como o introdutor dessas políticas participativas.

⁵⁹ Vide Marcelo K. Silva, Gianpaolo Baiacchi e Rebecca Neaera Abers.

Contudo, os casos de São Paulo e Minas Gerais se destacam por outros motivos. Esses estados parecem sofrer maior influência da dinâmica local política, onde administrações não petistas deram continuidade do OP iniciado em gestões petistas. Esses estados são exemplos do que passou a acontecer na virada do milênio: a pluralização partidária na atuação do OP. Conforme pesquisa de AVRITZER⁶⁰, até 1997, havia 53 experiências de OP, das quais 62% eram de administração petista e 72% eram consideradas de administração de esquerda⁶¹. Entre 2000 e 2004, essas estatísticas caem, sendo inserido nesse cenário outros partidos de tradição centrista, como o PMDB e o PSDB. Nesse período, apenas 47% das 170 experiências de OP eram da administração do PT e 57% eram do campo da esquerda. Isso mostra que as experiências do OP têm sido ampliadas tanto em termos quantitativos quanto em diversidade ideológico-política. O OP hoje atinge espectros de esquerda e centro.

2. Desigualdade social e orçamento participativo

Com o movimento de redemocratização nos anos 80, a agenda deu prioridade à construção de instituições democráticas, com o enfrentamento da corrupção e o aumento da participação da sociedade civil em processos decisórios de políticas públicas. O resultado esperado era uma maior transparência e maior *accountability* dos governos e gestores públicos. No Brasil, essa agenda estava fortemente associada à descentralização político-econômica dos governos subnacionais, isto é, estaduais e municipais. Essa relativa maior autonomia e independência dos governos locais significou uma reconstrução das instituições democráticas, não somente em âmbito nacional.

Alguns autores fazem uma leitura otimista desse processo de descentralização para as esferas locais. Assim, esse movimento é visto como passível de criar um novo perfil governamental, responsável por uma maior aproximação da comunidade através da compreensão e atendimento das demandas, sejam essas coletivas ou individuais, e busca pelo consenso. A exemplo

⁶⁰ *Ibidem* AVRITZER.

⁶¹ PSB, PDT e PCdoB.

dessa tendência, BOSCHI, ao comparar a evolução do OP em Belo Horizonte com o de Salvador, diz que “O processo de negociação do Plano Diretor da cidade foi facilitado pela existência de uma gestão urbana descentralizada que precedeu a experiência do Orçamento Participativo”.⁶² Com isso, instaura-se novos recortes institucionais entre o público e o privado no microcosmo regional.

Por outro lado, não faltam trabalhos a encarar essa descentralização de maneira mais cética, dados altos níveis de desigualdade socioeconômica. ARRETCHE, por exemplo, apreende uma visão não muito eficiente das programas e políticas públicas que foram implementados descentralizadamente na realidade federativa brasileira. Diz ela sobre a descentralização como condição:

Nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire da cena para que, por efeito de novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências da gestão. Na mesma direção, a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem das novas disposições constitucionais derivadas da Carta de 1988. Ao contrário, ela ocorreu nas políticas e nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente.⁶³

Apesar disto, o processo de descentralização do OP, no que se refere à participação eficiente da comunidade e deslocamento de poder político (*empowerment*), é tido na doutrina atual como exemplo de instrumento para uma boa governança.

A chamada “gestão fina” feita pelos próprios municípios é tida por alguns autores como uma maneira otimizada de dinamizar a economia de baixo para cima. A concentração de recursos no âmbito da União seria, por esse ponto de vista, um atraso. Levando em consideração o alto nível de desigualdade social brasileira, DOWBOR fala do *apartheid* social encontrado na cena atual e como as ações ligadas a concentrar recursos nas pequenas cidades reduz a possibilidade de corrupção e clientelismo em grandes escalas:

Se você distribui os projetos pelas regiões e cria em cada município um conselho municipal de desenvolvimento – onde estiverem representados não só a prefeitura e políticos, mas representantes de organizações da sociedade civil, representantes da sociedade, representantes, por exemplo, da OAB [Ordem dos Advogados do Brasil], da Pastoral da Criança – você cria um instrumento de gestão de recursos muito próximo da população. E,

⁶² BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. In: **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, pp. 32 – 68, 1999.

⁶³ ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: Descentralização de um Estado Federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, junho, pp. 42 – 76, 1999.

como existem diversos representantes, ninguém consegue enfiar um tanto no bolso, porque dá na vista se alguém embolsa o dinheiro. Então, ao mesmo tempo em que tem que descentralizar os recursos, é preciso criar práticas institucionais participativas que funcionem. Nos municípios onde implementam os sistemas de orçamento participativo, as pessoas participam não somente da escolha das obras, mas também do controle, do balanço do que foi executado e de quanto foi dado. Isso gera uma prática que diminui a corrupção.⁶⁴

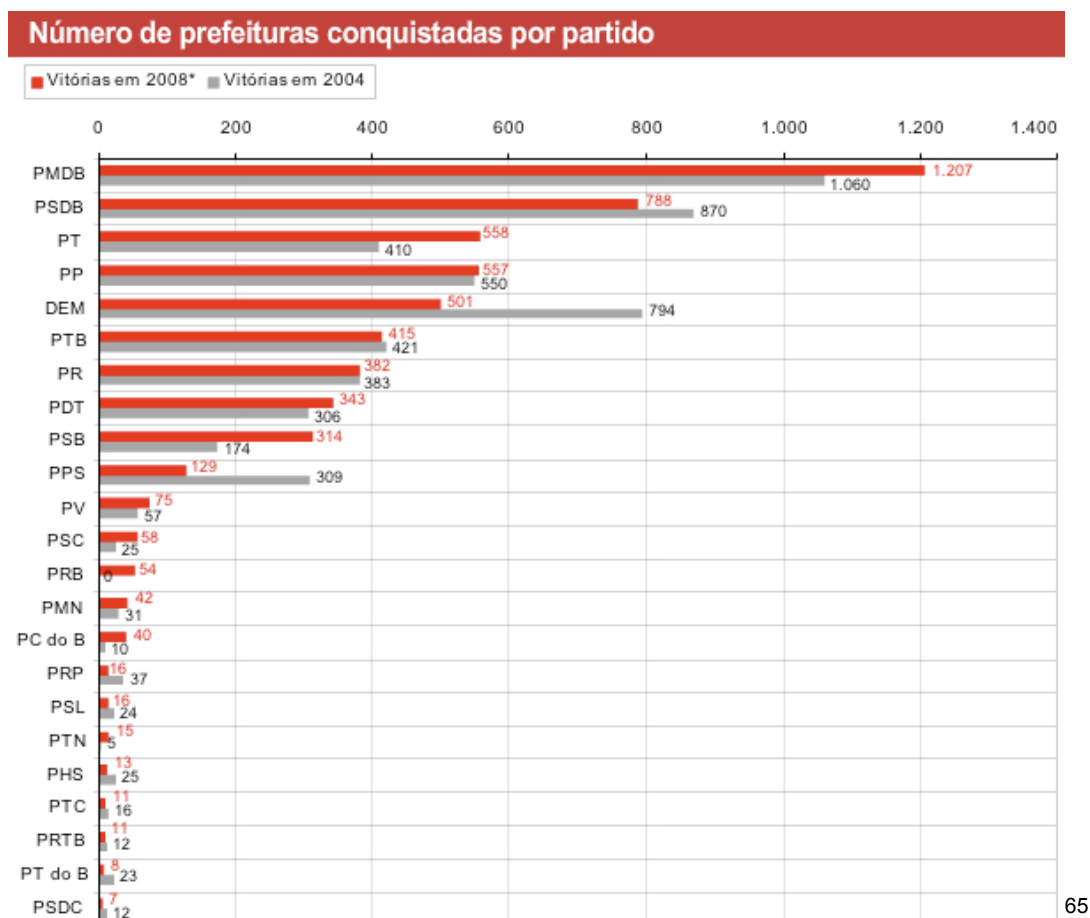
Embora o Brasil possua uma tradição de clientelismo e de baixos índices históricos de engajamento cívico, o sucesso do OP está frequentemente associado aos governos locais cederem o poder decisório aos mais pobres. Embora os governos locais ainda estejam cheios de problemas nos mais diversos setores, como educação, habitação, saúde e transporte, a nova prioridade reside na adoção de políticas públicas que ampliem a participação cívica nos processos decisórios. Embora haja altos níveis de desconfiança política dos cidadãos quanto aos seus governantes, a população vêm respondendo positivamente ao chamado desses governos para tal participação. Embora sejam muitos os autores que defendem a doutrina de que os atores políticos têm como principal motivação o auto-interesse, o OP mostra um cenário em que os atores encontram seu maior incentivo na cooperação. Todas essas características demonstram um palco paradoxal que atrai as atenções de pesquisadores, militantes, acadêmicos e ONGs.

A experiência do OP tem dado poder decisório a respeito das prioridades de investimentos aos segmentos de menor renda e mais periféricos das comunidades. Historicamente, o acesso ao processo decisório brasileiro sempre foi relativamente desigual. O OP surge, então, como uma possibilidade de redução de tais desigualdades.

Três são os principais fatores que, comumente, são tidos como facilitadores da adoção de políticas públicas como o OP: antecedentes de experiência semelhantes ao OP no período pré-democratização; os reajustes nas finanças públicas que desencadearam um aumento dos recursos financeiros municipais, pós-democratização; e, finalmente, a forte influência dos partidos de esquerda nos governos locais.

⁶⁴ DOWBOR, Ladislau *apud* INFANTE, Alan. “Concentrar recursos na união é atraso”- Economista defende “gestão fina”, feita pelos próprios municípios, como forma de dinamizar a economia de baixo para cima. In **PNUD Brasil – Entrevista**. 15 de jul., 2005. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/administracao/entrevistas/index.php?id01=1325&lay=apu>. Acesso em: 18 de janeiro de 2011.

Esse terceiro e último fator é o que demonstra maior correlação com o sucesso do OP, especialmente em se tratando do Partido dos Trabalhadores. Rápida foi sua assunção nos governos municipais: em 1988, apenas 32 prefeitos eram do PT; em 1992, esse número subiu para 53; em 1996, 115; em 2000, 187; em 2004, 410; em 2008, 510.



65

Os primeiros OPs, propriamente ditos, foram os de Porto Alegre, iniciado em 1989, e de Belo Horizonte, em 1993. Ambos tiveram seu começo em gestões do PT, sendo, até os dias de hoje, marcas da administração municipal destas cidades.

Um dos principais lemas do PT nos governos municipais é do aumento da participação popular. Consequências naturais eram os incrementos e recursos para

⁶⁵ HARNIK, Simone. PT e PMDB ampliam número de prefeituras, e DEM e PSDB perdem – PT acrescentou mais 148 prefeituras e PMDB, mais 147. DEM perdeu o comando de mais 193 municípios e PSDB, de 82. In **G1**. Eleições 2008 – Partidos Políticos. 27 de out., 2008. Disponível em: <http://g1.globo.com/Eleicoes2008/0,,MUL837881-15693.00.html>. Acesso em: 7 de jan., 2010.

experiência e políticas públicas semelhantes ao OP nessas prefeituras. O OP passou ser uma das ações de maior visibilidade desses governos locais, como exemplo de prática de compromissos eleitorais. O resultado bem sucedido do processo tem se mostrado como uma marca positiva para o partido.

Mas, apesar da grande relação entre OP e PT, essa experiência não se restringiu aos governos administrados por esse partido. A partir de 1997, o OP passou por uma grande expansão nacional, havendo, então, uma pluralização do universo partidário à frente dos OPs brasileiros. Belo Horizonte e Porto Alegre são exemplos de OPs que vêm sobrevivendo a diferentes mandatos de diferentes partidos.

Contudo, mesmo em um partido como o PT cujo lema é mais fortemente associado à participação cívica, este é um conceito que não é pacífico entre seus membros. No caso do OP, a participação passa a ser uma idéia muitas vezes questionada por ser resultado de um programa induzido pelo próprio governo. Em outras palavras, a participação é consequência de políticas colocadas “de cima para baixo”. A decisão de se iniciar o OP, caberá sempre ao prefeito em exercício. Quanto a esse dilema que se forma na esfera local, DIAS, ao analisar a situação do PT no processo de inserção do OP em Porto Alegre:

Em primeiro lugar, a discussão do orçamento público com a sociedade dependia da articulação política desta última, ou seja, da vontade e capacidade de mobilização de seus membros. Como o Orçamento Participativo foi criado de cima para baixo, no sentido do Estado para a Sociedade, era necessário que a Administração municipal contatasse as estruturas associativas previamente existentes em Porto Alegre – como as associações de moradores, o Clube de Mães, entre outras. Dirigir-se à sociedade desorganizada a fim de mobilizá-la em torno de um projeto desconhecido seria muito mais difícil; os custos da participação política só passam a compensar no momento em que seus objetivos se tornam claros. Assim, o envolvimento dessa estrutura associativa prévia, que contava predominantemente com a participação das camadas mais pobres da sociedade, foi fundamental para que a experiência do OP tivesse andamento, e marcou o perfil dos membros que dela fazem parte.⁶⁶

A participação dos membros localizados “na base” passa a ser condição para que esse tipo de política seja implementada eficientemente. Nesse mesmo sentido, SOARES e JACOBI, ao analisarem políticas públicas educacionais de prevenção com um público-alvo de difícil organização – os adolescentes – concordam:

⁶⁶ DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular – o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002, pp. 76 – 77.

Os programas devem ser elaborados e implementados com a participação dos adolescentes. As programações escolares que são elaboradas de cima para baixo, sem a participação ativa dos que se encontram na linha de base, na nossa visão, têm maiores chances de ser inoperantes. Como constatamos na pesquisa ao perguntarmos aos adolescentes focalizados “o que fazer”, eles tinham muito a dizer e sentiam-se aptos a participar. Aqueles adolescentes que participaram ativamente na organização de atividades em sua escola mostram-se comprometidos, tanto com as idéias do projeto como com seus pares.⁶⁷

Surge, então, um consenso entre os governos locais de esquerda a respeito dos principais objetivos da administração municipal, voltados sempre para uma direção democrática e popular. Isso é feito através da inversão de prioridades escolhidas pela participação popular. Políticas públicas que favorecem os pobres nos remete ao conceito de *empowerment*, isto é, uma consciência política que atinge as desigualdades e injustiças sociais, a medida que em que haja deslocamento do poder em progressivas e constantes reformas.

Desde o final dos anos 80, muitos governos locais introduziram mecanismos de incentivo à participação em processos decisórios de políticas públicas. A participação é tida, consensualmente, nesses governos como um objetivo relevante para uma governança democrática. Mas, nos países da América Latina, que tiveram seus processos de democratização relativamente recentes (em média, 20 anos), esse consenso alcança não só os de ideologia de esquerda, embora, nesses governos, os efeitos desse objetivo sejam mais visíveis. Participação passou a ser o principal lema dos governos democráticos locais.

Embora o OP não seja uma instituição criada a partir da Carta de 88, é uma instituição que bem representa a democracia brasileira hoje, a medida que traz o equilíbrio entre representação e participação popular, através da cessão de soberania e poder, como frutos do processo eleitoral. Esse poder decisório é partilhado com um conjunto de assembleias regionais e temáticas, que funcionam sob o signo da livre participação. Cada cidadão possui o mesmo poder de deliberação.

⁶⁷ SOARES, Cássia Baldini; JACOBI, Pedro Roberto. Adolescentes, drogas e AIDS – avaliação de um programa de prevenção escolar. In **Cadernos de Pesquisa**, n. 109, São Paulo, mar. de 2000, p. 3.

3. O problema do elitismo dentro do OP

Ao se estudar OP, percebe-se que o tema ganhou grande espaço dentro da teoria democrática, especialmente no tocante à discussão a respeito da relação entre democracia local e sociedade civil. Governo local conjuntamente com os movimentos sociais iniciados ainda na década de 80 são vistos como fatores de máxima importância para o surgimento do OP. A antiga relação tradicional entre associações de bairros e o governo local teve uma nova roupagem a partir desses movimentos sociais que inauguravam uma nova concepção de cidadania, abrindo, dessa maneira, a possibilidade de políticas públicas mais “negociáveis”. Essas práticas associativas pré-existentes são outro elemento que contribui para um cenário propício à participação direta popular.

Nas palavras de Suely LEAL, a respeito das consequências desse cenário ideal:

As experiências participativas vivenciadas no país representam um valioso *capital social acumulado*, impondo às administrações democráticas o desafio de estabelecer novas regras de convivência entre o poder público e a sociedade. As premissas de reelaboração e instauração de mecanismos de representação, organização e cooperação extrapolam, na atualidade, o campo restrito da participação popular, devendo incorporar grupos sociais e valores socioculturais distintos dos prevalecentes nas práticas anteriores.⁶⁸

A dinâmica de participação do OP têm origem no agrupamento social e na mobilização de determinadas lideranças que se identificam dentro da rede associativa através de interesses comunitários. Isso gera uma forma de se relacionar politicamente bastante peculiar, produzindo a consciência de que os participantes são detentores de um poder modelador da sociedade. Contudo, esse poder só é manifesto uma vez vivenciada uma densa rede associativa participativa. SILVA detalha:

Entre os fatores explicativos da ação coletiva orientada para a participação na gestão pública destaca-se a existência de uma rede associativa relativamente densa. Tal rede associativa, entretanto, só será potencializadora da participação na medida que for composta de agentes comprometidos com sua produção, capazes de contraporem-se de forma

⁶⁸ LEAL, Suely Maria Ribeiro. O novo capital social das cidades brasileiras. In **Cadernos Metrópole**, no. 10, 2o. semestre, São Paulo: EDUC, 2003, pp. 55 – 74.

efetiva às práticas de organização da sociedade civil que orientam sua atuação por outros referenciais opostos à participação.⁶⁹

Repousam nesse processo sérios limites a esse tipo de associativismo. Principalmente, no tocante à extensão das propostas. Alguns autores, ao avaliar mecanismos que estimulam a participação, questionam se participação produz ainda mais participação e quem é o público-alvo de tal engajamento. A possibilidade de participação gera a igualdade de oportunidades. E essa questão pode produzir alguma preocupação ao se averiguar quem são os cidadãos participantes em processos como o do OP. Para NASSUNO,

O papel dado à participação na correção de desigualdades explica a preocupação de grande parte da literatura a respeito do domínio do espaço participativo por elites educadas ou com melhores condições econômicas. Pois, caso o espaço participativo venha a ser dominado por tais elites, a participação deixaria de cumprir seu papel na garantia da igualdade de oportunidades.⁷⁰

Desse modo, a atual discussão sobre OP leva sempre em consideração o perfil sócio-político da sociedade civil, suas estruturas organizacionais em políticas participativas, capacidade estatal de incentivar o associativismo, capacidade dos cidadãos participantes de pensar coletivamente, evitando, logo, canais de manifestação de interesses privados, assim como o histórico na localidade de engajamento cívico prévio.

O sucesso da experiência do OP deve ser caracterizado em função de algumas variáveis: a capacidade redistributiva do processo, a capacidade deliberacional implementada e estimulada pela administração e uma série de variáveis ligadas à desigualdade social, tais como rendimento familiar, escolaridade, domicílios irregulares e estrutura familiar. Existe uma tendência nas Assembleias do OP de concentrar os Planos de Investimentos nas regiões onde há mais pobreza. Isso foi fortemente constatado em Belo Horizonte, Recife e Fortaleza, como será visto em capítulos próprios. Esses dados são muito importantes para o estudo da democracia participativa pois tal dinâmica de redistribuição demonstra que os atores sociais conseguem identificar os setores da sociedade mais carentes e, uma vez

⁶⁹ SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da “participação popular”: análise comparativa do processo de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS**. 375 f. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Porto Alegre, setembro de 2001, p. 51.

⁷⁰ NASSUNO, Marianne. **Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre**. 253f. Tese de doutorado. Universidade de Brasília. Departamento de Sociologia. Brasília, agosto de 2006, p. 204.

revestidos de poder deliberacional, mostram-se capazes de agir e corrigir algumas desigualdades. Esses atores são capazes, inclusive, de agir altruisticamente, na medida que o participante médio consegue identificar que existem pessoas mais carentes do que eles e privilegiar esses indivíduos no estabelecimento de prioridades e redistribuição dos bens e serviços públicos⁷¹.

Naturalmente, este não parece ser um posicionamento dominante na doutrina. A teoria hegemônica, o chamado elitismo democrático, parece perceber a participação como uma forma de pressão das massas sobre o sistema político. Essa vertente interpreta a democracia como um mercado político. O espaço público seria uma arena de disputas e afirmação de interesses sociais privados. Os personagens dessa trama não seriam altruístas. Desse modo, os agentes participativos não seriam capazes de representar interesses da coletividade, relevantes para a sociedade como um todo. O espaço público é parte do mercado político. Nele, diferentes grupos disputam as atenções públicas, tendo seus interesses validados não pelos argumentos razoáveis expostos, mas pelo controle das estruturas comunicativas públicas.

Apesar deste posicionamento predominante, a que se percebe dentro das relações geradas a partir do OP é exatamente o oposto, como avaliado em capítulo próprio.

1.4 Manipulação x associativismo

Não parece haver grandes divergências doutrinárias em valorar positivamente o objetivo do OP, quanto à tentativa de redistribuição do poder político e aumento da participação. O consenso é tão notório que pode ser observada tal valoração nos extremos do espectro político. No Brasil, tanto os governos de esquerda quanto os de direita endossam tal prática (ainda que mudando apenas a nomenclatura⁷²). Dessa maneira, o estímulo à participação parece ser visto pelas prefeituras como a panaceia para problemas recorrentes na perspectiva de democracia participativa,

⁷¹ Ver item 8.3 do presente trabalho.

⁷² Como é o caso de João Pessoa, que dá o nome de “Orçamento Democrático” para processo equivalente ao OP.

tais como apatia, desencantamento com sistema político, problemas de representatividade, euforia exclusiva nos períodos pré-eleitorais e clima de frustração em meados dos mandatos. Participação torna-se, desse modo, palavra-chave nos governos locais, sendo exaltada, inclusive, para o reconhecimento federal e internacional, quando do pedido de possíveis financiamentos.

A exemplo disto, o trabalho de REIS examina o caso prático do Porto Alegre, em que, após um período de 16 anos de governo PT (de esquerda, portanto, entre 1989 a 2004), ocorre uma mudança ideológica quando da eleição de José Fogaça (PPS, no primeiro mandato; e PMDB, em seu segundo mandato)⁷³. A autora avalia a dinâmica de legitimação da ideia de participação popular em mecanismos de redefinição de repertórios de mobilização populacional. Para isso, traça o perfil dos dois agentes que obtiveram reconhecimento e legitimação popular como “porta-vozes” de projetos inclusivos. Esses “porta-vozes” são Ubiratan de Souza, secretário da prefeitura de Porto Alegre e do governo do estado nas pastas voltadas para a implementação e articulação do Orçamento Participativo, até 2003; o segundo representante desta dinâmica legitimada é César Busatto, Secretário de Governança Local, a partir de 2004, no governo de José Fogaça.

Destacando as inúmeras divergências ideológicas, afirma que ambas as lógicas convergem para participação:

Com base nos fragmentos destacados nos dois itinerários apresentados, é preciso grifar a convergência entre os perfis traçados com as elaborações que os agentes oferecem para apresentar e justificar os “modelos de gestão” da “participação popular” defendidos. Esses, por sua vez, estão igualmente em sintonia, como não poderia deixar de ser, com os perfis e projetos partidários que representam. Sendo assim, é interessante observar, por um lado, a coerência com que os “conteúdos” das elaborações, as gêneses dos referenciais ou visões de mundo (comunismo *versus* cristianismo), os posicionamentos no espectro de forças políticas ideológicas (PT *versus* PMDB/PPS) e, conseqüentemente, os princípios que regem suas concepções de intervenções (expressas aqui na definição de Orçamento Participativo *versus* a definição de Governança Solidária). Esses elementos os colocam em pontos opostos no campo de luta (ou *sistema de desvio*) no qual estão inseridos.⁷⁴

A vasta literatura sobre OP relaciona temas como descentralização, capital social, transparência, *accountability*, participação democrática, atuação cívica,

⁷³ REIS, Eliana Tavares dos. Em nome da “participação popular”: constituição de uma “causa legítima” e disputas por sua definição no Rio Grande do Sul. In **Revista Pós Ciência Sociais**, vol. 5, n. 9, jan. – dez., 2008, pp. 105 – 132.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 129.

desenvolvimento sustentável, boa governança, justiça social e *empowerment*. Muitos são os autores que discutem o tema sob estas lentes⁷⁵. Mesmo dentro desta crítica literária, também existe um consenso a respeito do sucesso desta experiência, no tocante ao acesso do cidadão ao processo decisório. Claro que tensões, limitações e outros problemas existentes são considerados. Mas uma grande preocupação deste trabalho está em considerar que este acesso é oferecido e coordenado pelos governos locais. O papel do Estado de construir instituições democráticas e produzir maior possibilidade de participação pode contrariar, na prática, a visão hegemônica de sucesso do OP, à medida que, mesmo criados espaços públicos de participação, desigualdades socioeconômicas, manipulação de interesses de determinados grupos e o controle de informação e recursos podem causar sérios obstáculos a uma participação eficiente, real e legítima dos membros envolvidos.

As diversas motivações e iniciativas de criação de conselhos e comitês locais é parte do processo de descentralização participativa. Incentivos financeiros e políticos estimulam atores locais a assumir novas responsabilidades. Isso é condição necessária para o sucesso dessa transferência de funções da gestão de políticas sociais. O conjunto de incentivos efetivos pode ser, assim como ocorre no OP, a transferência de poder decisório a instâncias locais sobre a alocação de recursos.

Na prática do OP, é formado um Conselho anual de Delegados, que dialogam diretamente com os representantes das prefeituras a respeito das possibilidades de executar as obras e serviços aprovados nas Assembleias, uma vez estabelecidas as prioridades. O COP – Conselho de Orçamento Participativo – é uma maneira de concretizar a descentralização de poder, visando a democratização. Em tese, é um mecanismo de *downward accountability*, isto é, de “responsabilidade para baixo”, garantindo, assim, que as populações locais tenham certo controle das ações e decisões políticas. Desde a década de 80, várias políticas setoriais no país passaram por mudanças que implicavam na descentralização através do estabelecimento de conselhos locais. Não aconteceu de maneira diferente em relação ao OP.

⁷⁵ A exemplo, Tarso Genro, Leonardo Avritzer, Zander Navarro, Boaventura de Sousa Santos, Sanchez, Fedozzi e Adalmir Marquetti.

Contudo, alguns autores lembram do problema do controle sutil e implícito de grupos mais poderoso sobre as decisões emitidas nessas experiências descentralizantes. Para ABERS e JORGE:

A literatura empírica sobre essas experiências é em geral crítica, mostrando que os conselhos têm seus próprios problemas de accountability. As razões são várias: que a sociedade em geral não é capaz de controlar seus representantes, que os grupos mais poderosos tendem a “capturar” a representação nos conselhos, que as regras de eleição dos membros ou de definição da agenda acarretam maior poder ao governo que aos representantes da sociedade, ou que os conselhos não têm poder, na prática, para controlar as decisões.⁷⁶

Mas, ainda assim, ABERS e JORGE acreditam que o sistema não é perfeito mas, na balança entre os males do controle sutil e os benefícios da descentralização democrática, “ainda com essas ressalvas, parece razoável argumentar que a criação de conselhos, juntamente com a descentralização”⁷⁷.

Um outro problema que deve ser considerado é a questão da desigualdade socioeconômica e informacional. Alguns autores consideram que as desigualdades sociais afetam sim o processo deliberativo, embora não o impeçam. É o caso da pesquisa realizada por ABERS, FORMIGA-JOHNSON, FRANK, KECK e LEMOS, ao avaliar a participação em três dimensões democráticas nos Comitês de Bacia Hidrográfica: inclusão, deliberação e controle. Perguntando a respeito dos tipos de desigualdade entre membros que tem dificultado a democracia no processo decisório do comitê, a pesquisa não resultou em uma resposta fechada (sim ou não – impede ou não), mas diagnostica a extensão das barreiras encontradas dentro de cada âmbito de abordagem democrática. Três tipos de desigualdades identificados são capazes de distorcer o debate democrático: conhecimento técnico, poder econômico e poder político. A percepção geral dos entrevistados é da existência de desigualdades, e que estas afetam o desempenho deliberativo com intensidades diferentes. As diferenças de conhecimento técnico foram as mais ressaltadas pelos participantes (67%), ficando a frente das desigualdades de poder político (51%) e econômico (31%). Os autores sugerem: “Existem desigualdades entre os membros

⁷⁶ ABERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. Descentralização da Gestão da Água: Por quê os Comitês de Bacia estão sendo criados? In **Ambiente & Sociedade**. Vol. VIII, no. 2, jul. – dez., 2005, p. 4.

⁷⁷ *Ibidem*.

que afetam o processo decisório, mas, aparentemente, elas não impedem o exercício de certa liberdade deliberativa”.⁷⁸

Além dessas questões, existe a problemática da cooptação da opinião pública pelo Estado ou por determinadas elites. A institucionalidade participativa integra a estrutura do Estado. Sua infraestrutura física e sua operacionalidade, portanto, estão vinculadas ao suporte governamental. Isso poderia igualmente comprometer a autonomia do processo deliberatório do OP. É inegável a importância do Estado na função de promover canais participativos. Mas, no trâmite democrático, é igual obrigação do Estado a garantia da autonomia dos participantes. A autonomia é, portanto, reflexo do somatório da participação crítica da sociedade civil com a construção institucional do Estado.

Dependendo da forma em que são organizados os COPs e as assembleias, esses podem configurar uma mera institucionalidade formal e paralela ou podem ser, de fato, reais canais de difusão de práticas democráticas participativas. A experiência do OP pode se localizar dentro de uma enorme gama de possibilidades de intensidade e natureza democrática, que varia dentro do espectro cooptação/qualidade de participação.

Os nós da relação entre Estado e uma sociedade civil participativa são passíveis de práticas de cooptação, gerando uma participação formal de baixa qualidade material. A consequência mais imediata, em ocorrendo a cooptação, seria o estabelecimento de uma grande dificuldade de interação e coordenação entre os atores envolvidos. Essa preocupação é fundamental para a definição de limites oligárquicos e de construção de uma cidadania ativa. A instrumentalização de uma participação de qualidade é contrária a práticas autoritárias, como o clientelismo e a cooptação.

Conforme informa DAGNINO, OLIVEIRA e PANFICHI, em quadro abaixo reproduzido, o projeto político estabelecido a partir da relação sociedade civil com o Estado possui características muito divergentes, dependendo de sua abordagem ideológica. O processo de construção democrática é perpassada, conforme os

⁷⁸ ABERS, Rebacca; FORMIGA-JOHNSON, Rosa Maria; FRANK, Beate; KECK, Margaret; LEMOS, Maria Carmem. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacia hidrográfica no Brasil. In **Projecto Marca D'água**. Seminário Água da Gente. São Paulo, 18 a 20 de agosto, p. 27.

autores⁷⁹, por conjuntos de práticas políticas específicas, de maior ou menor grau democratizante.

Projetos Políticos			
	Projeto autoritário	Projeto democrático-participativo	Projeto neoliberal
Relação entre Estado e sociedade civil	Não há separação entre Estado e sociedade; Verticalismo, clientelismo, repressão ou cooptação são misturados de diversas maneiras.	Possibilidade de co-gestão; Compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público.	Avaliação das características do Estado (inadequadas); Transferências de responsabilidades sociais para a sociedade civil.
Participação	Consultas formais (espetáculos legitimadores sem substância).	Instrumento da construção de igualdade; Papel central para a democratização.	Instrumental; Concentrada na gestão e implementação da política, em nome da solidariedade; Não envolve processos decisórios sobre as políticas.

⁷⁹ DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A.; PANFICHI, A. (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2006, pp. 45 – 60.

Cidadania	Anulada pela concessão seletiva de direitos sociais (aclamação e apoio políticos ao regime).	Revisão da concepção clássica, de modo a assegurar direitos coletivos.	Diluição do núcleo de concepção de cidadania (4 dimensões).
Sociedade civil	Grupo de beneficiários, clientes e peticionários.	Terreno constitutivo da política, responsável pelo controle social.	Concebida de forma seletiva e excludente; Setores capazes de assumir com eficiência a execução das políticas públicas.
Política	Campo exclusivo do Estado.	Noção de política ampliada.	Contra a ampliação da política empreendida pelos esforços democratizantes.

Participação significa algo além do que a mera expressão da voz no processo decisório. Deve também ser compreendida como autonomia na tomada de decisões. A sociedade civil desorganizada e apática não participa. Mas, uma vez em movimento, não basta para a concretização da democracia, nos moldes participativos, a sua influência em decisões que lhe afetam diretamente. Deve decidir por si. A influência nas decisões é facilmente percebida a curto e médio prazos, quando são levantados problemas específicos de solução imediata. Mas a real participação no processo decisório deve também englobar transformações de longo prazo, inclusive as de natureza estrutural. Esses são limites práticos da participação popular na democracia representativa.

Como dito anteriormente, a corrente literatura tende a avaliar o OP no Brasil como uma experiência bem sucedida, mesmo que cada cidade apresente características sócio-políticas peculiares. Os motivos para tal avaliação tão positiva são os mais diversos, à medida que os conceitos e objetivos da participação são enfocados de maneiras diversas pelos autores, tendo maior ou menor grau de influência na democracia. Alguns acreditam que a participação é uma maneira de aumentar a eficiência governamental⁸⁰; para outros seu maior resultado é o aumento da justiça social, a inclusão de grupos historicamente excluídos dos processos decisórios e empoderamento destes⁸¹; doutrinadores mais céticos percebem a possibilidade de participação muito mais como estratégia retórica dos líderes políticos e governantes na manipulação e cooptação da opinião pública, a fim de satisfazer interesses privados⁸².

O sentido da participação em processos deliberativos como OP engloba as mais abrangentes acepções. Mas, independente disso, os autores demonstram algum grau de preocupação ao que concerne a manipulação, clientelismo e cooptação. Principalmente, onde a participação ocorre em locais cujos índices de escolaridade são muito baixos e altos níveis de pobreza e apatia histórica aparecem em graças à necessidade mais imediata de sobrevivência.

5. Orçamento participativo: ponte entre dois modelos democráticos

A construção de cidades mais justas e democráticas dependem, além de questões institucionais relacionadas a um Plano Diretor bem estabelecido, de um amadurecimento da sociedade civil e de prática políticas e sociais mais integrativas.

⁸⁰ A institucionalização do controle público através de processos especiais (como é o caso do OP) é diretamente dependente do controle exercido pelo próprio Estado e a própria eficácia dessa prática depende das oportunidades de participação e deliberação, conforme Nuria GRAU.

⁸¹ Para Leonardo AVRITZER, o OP é instrumento de distribuição de recursos e empoderamento, mostrando que tais investimentos, em sua maior parte, vêm sendo alocados em regiões de menor Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), escolhidas pela própria população.

⁸² A tese de doutorado de Luiz Ademir de OLIVEIRA (Ciência Política – IUPERJ) levanta a possibilidade manipulativa de programas como o OP no momento eleitoral de 2000, em Belo Horizonte e Salvador, quando os então candidatos dessas capitais discutiam sobre a eficácia ou não do OP.

A apropriação do conteúdo e dos princípios reconhecidos no Plano Diretor pelas prefeituras municipais e pelos seus secretários é fundamental, tendo em vista que os prefeitos não acompanham, na prática, o processo de elaboração do Plano. A não apreensão deste conteúdo pode acarretar em um certo comprometimento do planejamento, à medida que se forma um distanciamento entre a gestão pública (administração) e a forma de planejamento.

No Brasil, a gestão pública tende a assumir uma lógica mais imediatista, onde os resultados de serviços e obras devem aparecer a curto prazo, para, então, serem usados como reforço eleitoral em campanhas eleitorais. Essa preocupação de fins imediatos, além de produzir o problema de descontinuidade de projetos mais demorados, resulta no comprometimento da escolha e acolhimento de políticas financiadas pelos recursos captados. Esse atrelamento poderia ser facilmente debelado uma vez feito um planejamento prévio. Assim, os projetos não atendem à conveniência de interesses particulares, mas sim, respeitam a vontade da coletividade.

Na prática, o que é vivenciado é este distanciamento entre administração e planejamento, ou seja, entre prefeitura e Plano Diretor. Em tese, isso não deveria jamais acontecer, tendo em vista que este último regulamenta as ações das prefeituras municipais. Sendo transparente e passível de controle público, a elaboração do Plano Diretor baseia-se em princípios definidores de uma reforma urbana voltada para a justiça social e desenvolvimento sustentável, através da concretização da democracia participativa.

Nesse sentido, o planejamento urbano se contrapõe aos interesses particulares. Os limites regulatórios impostos pelo planejamento, materializado positivamente no Plano Diretor, são bastante amplos, gerando, assim, uma inversão de prioridades. Isso ocorre graças à possibilidade do atendimento dos mais carentes.

O planejamento político é uma poderosa ferramenta da gestão pública. Políticas públicas e processos integrativos como o OP criam uma ponte entre as finanças públicas e as reais necessidades populacionais. A preocupação em se detectar o que poderia ser considerado um “gasto público adequado” pode ser

abalizado em um Plano Diretor, à medida que este direciona e limita os investimentos públicos em função de um desenvolvimento urbano sustentável.

Desde sua concepção mais primal, passando por uma conceituação mais aprimorada em Porto Alegre, já aos moldes utilizados hoje, o orçamento participativo tem como princípio norteador a ampliação da democracia. Para tanto se utiliza de mecanismos que excedem os limites de uma democracia puramente representativa. Este formato de democracia, aliado a outros fatores, é um campo propício para o distanciamento entre sociedade e governo (na figura de seus representante). E tal distanciamento, perigosamente, pode ser expresso através da apatia e alienação políticas dos cidadãos.

Daí, o surgimento do OP como uma nova proposta de extensão da cidadania, trazendo ao cenário novos atores sociais que, anteriormente, não apareciam no quadro decisório político-administrativo.

O OP é tido, logo, como instrumento de grande importância na administração política. Como reorganização das rendas públicas, o OP permite uma nova escolha dos caminhos de apropriação e distribuição desses fundos. Mas essa mudança não foi rápida nem fácil, uma vez que alterar a forma como é elaborada a estrutura orçamentária do país pressupõe mudanças no aspecto da cultura política em questão. No caso do Brasil, é uma batalha travada contra o clientelismo, a desmistificação do saber tecnocrático e de uma suposta meritocracia objetiva-técnica, a falta de transparência e de *accountability*. Esses são problemas históricos trazidos desde o Brasil pré-democracia e que vêm sendo combatidos com a dinâmica proporcionada pelo OP, a medida que, por essência, o OP desvenda o funcionamento da máquina estatal e as formas de captação e aplicação dos recursos públicos.

Em âmbito federal, a partir de 2012, os recursos públicos poderão ser acompanhados pela Internet. Em uma clara manifestação de respeito à transparência necessário ao processo democrático, qualquer pessoa poderá acompanhar o andamento a execução das políticas-públicas previstas no Plano Plurianual (PPA) 2012 – 2015. Isso só será possível porque o Brasil ampliou as competências do antigo COCAR de 1967 – Comissão de Cartografia – e criou, em

2008, o CONCAR⁸³ – Comissão Nacional de Cartografia – para dar as bases da cartografia (inclusive a cartografia social) do país.

A cartografia social é instrumento de luta para o reconhecimento das necessidades da população. Sendo uma federação assimétrica, de grande expressão territorial, grande densidade étnica e cultural e enorme desequilíbrio econômico, o Brasil possui diversos grupos que são historicamente excluídos do processo político. O anseio pelo reconhecimento e visibilidade sócio-política (negados ante a complexidade da realidade nacional) iniciou uma série de demandas cada vez mais urgentes desses grupos. Negar o direito constitucional de reconhecimento da pluralidade cultural dos “modos de criar, fazer e viver”⁸⁴ é negar seu direito de ser ouvido e, dessa maneira, não ter a possibilidade de serem atendidas as suas necessidades. Os projetos de cartografia social ajudam a mapear tais carências, antes da criação das políticas públicas específicas.

Apesar de sua criação legal em 2008, seu funcionamento formal só começou em 21 de setembro de 2011⁸⁵, em ato solene de posse dos membros pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento. A consolidação desta instituição preconiza um “novo modelo de planejar”, conforme a Secretária de Planejamento Lúcia Falcón⁸⁶. Esse novo modelo propõe utilizar largamente as ferramentas tecnológicas, como a Internet, dada a facilidade de qualquer pessoa conseguir informações de georeferenciamento com relativa precisão, em ferramentas de busca como o Google.

O portal Transparência está no *online* desde abril de 2010. Contendo informações do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – e da CPRM (Serviço Geológico do Brasil) – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – possui uma proposta de ampliação ao acesso e inclusão de novos dados de forma

⁸³ CONCAR – Comissão Nacional de Cartografia. Página Principal. In **Planejamento – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível em: <http://www.concar.ibge.gov.br/>. Acesso em 27 de outubro de 2011.

⁸⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4a. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. Art. 216, II.

⁸⁵ LUPPI, Rodrigo. Acompanhamento do PPA Federal pela Internet. In **Rede Brasileira de Orçamento Participativo**. Disponível em: <http://www.anfermed.com.br/redeop/newop/>. Acesso em: 22 de setembro de 2011.

⁸⁶ FALCÓN, Lúcia *apud* LUPPI, Rodrigo. *Idem*.

descentralizada. Os dados, metadados e disponibilização de serviços informacionais serão ampliados à medida que for instaurada a interoperabilidade com outras instituições (sempre seguindo as normas e padrões da CONCAR). Assim, os órgãos públicos federais, estaduais e municipais terão uma ferramenta a mais de conhecimento do público-alvo das políticas públicas específicas.

Vale lembrar que a adesão a esse sistema *online* de informações é obrigatório para todos aqueles órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, porém a ordem é apenas facultativa para os de âmbito estadual e municipal.

Em âmbito exclusivamente local, esses sistemas eletrônico-digitais ainda não são amplamente utilizados. Existem algumas maneiras de facilitação do acesso. Mas essa não é a regra. A efetividade das ações das secretarias de planejamento e orçamento ainda dependem muito da maneira “tradicional” da apropriação do Plano Diretor, em se tratando de controle urbanístico e planejamento da gestão municipal. Contudo, a mera possibilidade de inserção dessas tecnologias na promoção da transparência e manifestação do interesse coletivo já mostra indícios da necessidade de uma mudança da cultura política na relação cidadão/governo perante a adaptação desse canal de comunicação.

Este é um ponto de intersecção entre os modelos representativos e participativos da democracia. Alguns autores percebem essa intersecção como um ponto de confronto entre os dois modelos. É o caso de Boaventura de Souza SANTOS que avalia esse conflito a partir da não legitimidade da democracia participativo para os moldes de representação. Daí a necessidade de tal representação. Para ele, os dois modelos não são, em teoria, excludentes. Deveriam, inclusive, ser complementares para contribuir para o aprofundamento democrático. Mas isso só seria viável, na prática, após a emancipação social. Trata a respeito desse assunto, da seguinte maneira:

Experiências de democracia – Trata-se de diálogos e conflitos possíveis entre o modelo hegemônico de democracia (democracia representativa liberal) e a democracia participativa. Exemplos salientes são o orçamento participativo da cidade de Porto Alegre, hoje também em vigor, sob diferentes formas, em muitas outras cidades brasileiras e latino-americanas; os *panchayats* eleitos em Kerela ou Bengala Ocidental, na Índia, e as formas de planejamento participativo e descentralizado a que têm dado azo; formas de deliberação comunitária nas comunidades indígenas, ou rurais em geral, sobretudo na América Latina e África; a

participação cidadã nas decisões sobre impactos científicos e tecnológicos.⁸⁷

Sua pesquisa no Brasil, África do Sul, Portugal, Moçambique, Colômbia e Índia identificou um ponto em comum nos respectivos processos de democratização: a possibilidade de inovação através da ampliação da participação nos processos deliberativos. Dessa forma, existe a inclusão temas anteriormente ignorados no sistema estritamente representativo. Como consequência, identidades são redefinidas, e vínculos, estabelecidos. Os resultados mais óbvios são percebidos, principalmente, em âmbito local, de participação mais direta.

Dentro da questão de conteúdo e de forma da democracia, existe muita discussão a respeito de conceitos. A concepção hegemônica trazido à tona por SANTOS é dominada por ideais capitalista e individualizados. A ética social e política produzida dentro desta concepção é refletida nos discursos e tomadas de ações dos gestores municipais e da própria população. Talvez seja esse um dos motivos a dificultar a realização dos trâmites participativos (na mesma medida que, simultaneamente, intriga pesquisadores).

Dado o processo de globalização, o modelo hegemônico de democracia vem sendo expandido, sem ter um determinado conjunto de questões resolvidas. Algumas delas se remete ao debate entre representação e participação. Essa problemática é ainda mais visível em países de grande pluralidade étnica e cultural, como é o caso do Brasil. Quanto maior a diversidade, maior a chance de grupos minoritários excluídos não terem seus direitos reconhecidos. A diversidade de interesses e necessidades bate de frente, normalmente, com os anseios das elites econômicas.

Para vencer a reprodução de uma cultura política que não consegue fazer conexão com esses dois modelos e tentar contribuir para o processo de transformação, alguns autores⁸⁸ apostam na democracia participativa como um modelo não-hegemônico capaz de inaugurar uma maneira de comunicação entre Estado democrático e povo e uma re-significação das práticas democráticas.

⁸⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In **Revista Crítica das Ciências Sociais**, 63, outubro, 2002: 237 – 280, p. 260.

⁸⁸ A exemplo, Leonardo Avritzer, Zander Navarro, Enrique Leff e o próprio Boaventura de Sousa Santos.

A partir da segunda metade do século XX, a literatura política começa a vislumbrar na democracia participativa um ideário contra-hegemônico. Surge, então, uma luta por uma nova definição de democracia contemporânea. Isso se dá em função de duas grandes causas políticas de um mundo em globalização:

- a) A percepção de como os movimentos sociais organizados, em alguns países do hemisfério sul, alterou a constituição social quanto às relações de gênero, étnicas e de classe. As fortes e constantes demandas de grupos antes excluídos pressionaram o surgimento de uma nova relação entre o Estado e a sociedade, a medida que esta tentava ter conhecimento e assumir controle real dos recursos públicos;
- b) O aumento da participação social nos negócios públicos. Os resultados antes obtidos em trâmites não-participativos e burocráticos passaram a ter, ao menos em âmbito local, algum nível de inserção participativa com êxito. A capacidade e a criatividade dos atores locais envolvidos mostraram que, apesar da falta de instrução administrativa destes, as práticas em nível social podem ser traduzidas com eficácia e legitimidade para as práticas em nível administrativo. Assim se traduz o interesse público.

No Brasil, assim como a maioria dos países latino-americanos, a democratização é bastante recente. Aqui, a partir da década de 80, se acompanha um processo de redefinição do significado cultural e social. Até os anos 80, as reivindicações giravam em torno da satisfação de necessidades básicas para sobrevivência, como moradia e alimentação. Após essa época, o que era considerado “básico” extrapolava questões de infraestrutura física, e as demandas recaiam no “direito de ter direitos”, ampliando, dessa maneira, o contingente democrático.

Sentia-se, então, que as formas dominantes de representação obscurecia a valorização de práticas sociais encontradas no dia-a-dia da população. A luta social inicia-se em pequenos movimentos soltos, apartados e esporádicos que, em determinado instante, convergem, fazendo surgir o povo como sujeito coletivo, disposto a manifestar seus interesses e com visibilidade. Caracteriza GOZETTO:

A forma de atuação dos movimentos sociais estava ligada, desde seu surgimento, a mobilizações populares de grande visibilidade. Eles orientaram sua ação pela defesa da autonomia, auto-organização, importância da organização de base e prática da democracia direta. Havia

um repúdio total às formas institucionalizadas de fazer política, bem como uma profunda desconfiança com relação a elas.⁸⁹

Em vários setores, os movimentos comunitários vêm reivindicando o direito de participar de deliberações, normalmente em nível local, ao longo dos anos. Em Salvador, por exemplo, a pesquisa de SANTOS e JESUS mostra que a dimensão da participação da comunidade escolar na gestão das escolas públicas municipais representa “a necessidade que o ser humano tem de exercer o direito de participar das decisões diretamente relacionadas à sua própria existência e à vida em grupo”⁹⁰.

Com criatividade e o uso adequado das TICs, práticas como o OP ensinam que é perfeitamente viável a execução de procedimentos que estimulem a participação social. A articulação entre o modelo representativo a ampliação da participação direta dos agentes sociais é um dos caminhos para transformar a cultura política que incorre na apatia e incredulidade política. A deliberação local ajuda a ampliar o debate político, promovendo a cultura do diálogo, da discussão, da dialética. Se não resolve todos os problemas encontrados no modelo representativo de democracia, a inserção da participação, ao menos, aproxima a esfera da vida privada à esfera da vida política.

Objetivando explicar o OP, AVRITZER coloca que este traduz-se numa ponte entre os dois modelos de democracia:

É necessário, antes de mais nada, oferecer uma definição de orçamento participativo já que tanto na literatura acadêmica quanto na prática de diversos governos locais, a questão da apropriação do nome orçamento participativo ou a identificação heurística de qualquer forma de participação com o orçamento participativo tornou-se comum. Para os efeitos dos trabalhos constantes nesse livro iremos propor a seguinte definição: o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos (...).⁹¹

O atual desafio é um aparente paradoxo: aumentar a capacidade governamental para a manutenção da gestão participativa. Novos espaços públicos de

⁸⁹ GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Movimentos sociais e grupos de pressão: duas formas de ação coletiva. In **Cenários da Comunicação**, São Paulo, v.7, n. 1, pp. 57 – 65, 2008, p. 59.

⁹⁰ SANTOS, Jair Nascimento; JESUS, José Santos de. A dimensão da participação da comunidade escolar na gestão de escolas públicas municipais em Salvador. In **Praxis Educacional**, Vitória da Conquista, n. 3, pp. 29 – 54, 2007, p. 32.

⁹¹ AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática do Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 3.

participação em todas as esferas da vida pública dependem da coesão e coordenação dos órgãos executivos com a população ativa. A elaboração e fiscalização de políticas públicas demanda uma participação popular institucionalizada, “oficializada”.

A sociedade civil, dessa forma, consegue redefinir o papel do Estado, ainda que estando dentro dos limites legais. O OP, em realidade, contribui para uma reforma do Estado a partir da iniciativa da sociedade civil. A construção da cidadania é processo dinâmico e contínuo, à medida que novas demandas e direitos surgem. Os movimentos sociais e as representações coletivas daqueles que anteriormente não possuíam voz envolvem muito mais do que pretensões imediatas do atendimento de necessidades específicas de curto prazo. Contemplam, hoje, objetivos bem mais amplos, de longo prazo, em função do estabelecimento de canais de comunicação e uma rede informativa entre todos os agentes sociais envolvidos. Assim, afeta diretamente a qualidade da democracia nas práticas políticas.

6. Mudanças implementadas pelo OP

Via de regra, os debatedores do OP nacional consideram como suas principais características a equidade, a solidariedade e a eficiência democrática. Essas variáveis ajudam a melhorar a qualidade de vida da população em questão, especialmente, aquela de baixa renda, graças aos efeitos redistributivos e de empoderamento, como já visto anteriormente. Esses resultados parecem ser pacíficos dentro do debate. Para esses autores, o OP é promotor de uma democracia redistributiva, com consequências bem sucedidas muito semelhantes às ações afirmativas norte-americanas.

Nesse sentido, SANTOS coloca que:

Tanto o orçamento como a fiscalização participativos são peças fundamentais da nova democracia redistributiva. Sua lógica política responde à criação de um espaço público não estatal no qual o Estado é o elemento determinante da articulação e coordenação. A criação deste espaço público é, nas atuais circunstâncias, a única alternativa democrática ante a proliferação de espaços privados garantidos por uma ação estatal que favorece os fascismos societais. A nova luta democrática é, enquanto luta pela democracia redistributiva, uma luta antifascista

embora se desenvolva em um âmbito apenas formalmente democrático. Este âmbito democrático, ainda que formal, dispõe, contudo, da materialidade das formas, para que a luta antifascista dos nossos dias não tenha que assumir as formas que assumiu no passado a luta democrática contra o fascismo de Estado. Mas não pode limitar-se às formas de lutas consagradas pelo Estado democrático surgido dos escombros do velho fascismo. Nos encontramos, portanto, diante da necessidade de criar novas constelações de luta democrática que multipliquem e aprofundem as deliberações democráticas, em aspectos cada vez mais diferenciados da sociabilidade.⁹²

NAVARRO chama o OP de “democracia afirmativa” dada a semelhança com as ações afirmativas:

Embora pareça que até agora o orçamento participativo tenha sido limitado a setores sociais particulares, em verdade está se materializando em vários mecanismos sociais novos entre a população. Desde sua inovação e seu conjunto de normas até um crescente nível de representação social e coerção política, estas mudanças estão dando lugar a uma certa ação afirmativa em Porto Alegre, que garante a redistribuição dos fundos públicos para as regiões mais pobres e setores sociais deprimidos, de acordo com um grau crescente de legitimidade. Tendo em conta um ordenamento semiformal único, que deu origem ao processo de orçamento participativo, onde a noção convencional de democracia representativa se modificou por completo para incluir componentes ativos de democracia direta, parece apropriado definir o processo em sua totalidade como um tipo de democracia afirmativa. Os efeitos redistributivos subsequentes são notórios. E se talvez a experiência não compreenda um dado modelo que se reproduza diretamente (dada as especificidades do contexto urbano), devemos notar que abundam os ensinamentos e que podem inspirar processos similares em outros locais.⁹³

A extensão do processo democrático para setores mais pobres da sociedade civil organizada é promotora de uma melhoria significativa na qualidade de vida das pessoas habitantes daqueles locais onde o OP obteve sucesso. Um dessas causas se dá em função do empoderamento desses setores, isto é, a ação coletiva desenvolvida pelos indivíduos em espaços públicos de deliberação, de conscientização social, e de fortalecimento de direitos sociais. Dessa forma, grupos sociais que antes não possuíam voz na tomada de decisões passam a ser respeitados e ouvidos. Esse empoderamento é fato gerador de pressões advindas “de baixo” e cria um novo desafio para a gestão pública, na medida que deva atender as necessidades expressas. Nesse sentido, para FREY:

Os gestores urbanos sofrem crescentes pressões “de baixo”, por parte da população e das comunidades locais, que são expostas aos chamados “efeitos colaterais” do progresso econômico e da globalização

⁹² SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar la democracia – reinventar el estado**. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, 1998, pp. 42 – 43.

⁹³ NAVARRO, Zander. Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil. In LICHA, Isabel (org.). **Ciudadanía activa: gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina**. Bogotá: Mayol, 2005, pp. 254 – 255.

– aumento do desemprego, da criminalidade e violência urbana, deterioração ambiental e de qualidade de vida em geral – e demonstram uma grande vulnerabilidade social por não dispor de meios adequados para se defenderem contra estas ameaças que comprometem não apenas a paz social nos centros urbanos, mas também a legitimidade democrática do poder local. O dilema enfrentado pelo gestor urbano entre precisar criar condições favoráveis para uma inserção progressiva dos setores mais modernos e dinâmicos da cidade no mundo da economia globalizada e procurar medidas e políticas capazes de mitigar os crescentes problemas sociais, econômicos e ambientais que afetam os setores sociais mais fragilizados e empobrecidos, revela o estado precário e delicado da gestão pública em cidades social e economicamente partidas.⁹⁴

Esse efeito redistributivo do OP parece saltar aos olhos dos pesquisadores. Isso desperta interesse da academia e do meio político de um país de grandes desigualdades sociais. No tocante a distribuição de renda, o PNUD, em seu último relatório sobre o desenvolvimento humano, constatou que a América Latina e Caribe é a região mais desigual do planeta. Dos 15 países no mundo onde a distância entre ricos e pobres é maior, 10 estão na região. Isso é medido pelo Gini, índice que mede tal desigualdade e que indica que, variando de 0 a 1, quanto mais próximo do 1, mais desigual é o país. O Brasil tem o terceiro pior índice do planeta, empatado com o Equador, com o Gini de 0,56⁹⁵. Embora esse índice venha caindo nos últimos anos, inovações democráticas que aproximam os segmentos mais pobres da participação política, motivando-os a mudar essa realidade e incorporando às suas vidas o desenvolvimento econômico são de máxima importância para mudar tal quadro de má distribuição de renda e riquezas no Brasil hoje em dia.

O OP traz uma séria mudança na estrutura dos gastos públicos. Dois segmentos participam conjuntamente desse processo de definição das despesas públicas: a sociedade civil organizada e o governo. Se, de fato, o OP consegue alcançar um dos seus objetivos centrais, qual seja a redistribuição dos bens, riquezas, investimentos e serviços públicos, logo, espera-se que haja uma mudança na composição das despesas públicas. Espera-se, assim, um natural aumento nos gastos em setores que prestam obras e serviços públicos para, primordialmente, a população de baixa renda.

⁹⁴ FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. In **RAC-e** – Revista eletrônica da ANPAD, v. 1, n. 1, pp 136 – 150, jan./abr., 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/rac-e>. Acesso em: 03 de maio de 2011.

⁹⁵ BRÍGIDO, Carolina. ONU: Brasil tem 3o. pior índice de gini do mundo. In: **O Globo**. 23 de julho de 2010, p. 7.

7. Conflitos e força política

A concepção republicada de cidadania democrática está diretamente ligada à soberania popular exercida através do voto. Essa percepção mostra-se insuficiente nos dias de hoje. Os atuais regimes democráticos preocupam-se em criar formas efetivas de participação mais isonômicas nas decisões públicas. E isso reforça a necessidade de se expandir tal conceito de democracia atrelado estritamente à liberdade de voto. A conquista do governo pelo voto popular não encerra as possibilidades de participação. Percebe-se hoje, uma segunda instância que vai além do poder democrático originado a partir do voto: aquele poder que se origina a partir de instituições de participação direta. Essa é a combinação de democracia representativa e direta que já foi visto anteriormente e que resulta no conceito de democracia participativa.

O alargamento da democracia contemporânea se dá em duas dimensões. Em um primeiro plano, o conceito de democracia transcende o conceito de campo político, onde, nesse sentido, democracia nada mais era que um regime político representativo. Assim, democracia também passa a englobar o conjunto das relações sociais. Em um segundo plano, a democracia também abarca os espaços públicos de tomadas de decisões. Assim, a participação democrática vai além do voto, surgindo outros canais de expressão política.

Nesse sentido, pensando o Brasil, DAGNINO revisa a possibilidade do alargamento democrático:

O processo de construção democrática enfrenta hoje no Brasil um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos distintos, políticos distintos. De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e tomada de decisão relacionados com questões e políticas públicas. O marco formal desse processo é a Constituição de 1988, que consagrou o princípio da participação da sociedade civil. As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos 80 ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. No percurso desse projeto desde então, dois marcos importantes devem ser mencionados. Primeiro, o restabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária, abriu a possibilidade de que este projeto, configurado no interior da sociedade e que orientou a prática de vários de seus setores, pudesse ser levado para o âmbito do

poder do Estado, no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentos e, mais recentemente, no executivo federal, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva como Presidente da República. Assim, os anos noventa foram cenário de numerosos exemplos desse trânsito da sociedade civil para o Estado. Segundo, e como consequência, durante esse mesmo período, o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre Estado e sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida como contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Entre os espaços implementados durante esse período destacam-se Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos, que, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, foram implementados em cerca de cem cidades brasileiras, a maioria governada por partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT).⁹⁶

A respeito das vantagens políticas surgidas a partir da participação cidadã, além do notório aumento da eficiência nas decisões públicas (consequência mais óbvia e imediata), o empoderamento é uma característica não esperada mas recorrente nesses processos. Para ABERS⁹⁷, o empoderamento, objetivando a melhoria da qualidade de vida, só se torna funcional uma vez desenvolvida a capacidade dos moradores em formar redes sociais e organizações cívicas. E essa capacidade só encontra espaço para se desenvolver a partir da retração do Estado que, historicamente, mais aparece como obstáculo à formação da capacidade de auto-ajuda das comunidades mais pobres. O Estado configura-se como obstáculo ao prover serviços de forma paternalista a determinados grupos (quando não reprime as organizações cívicas indistinta e abertamente, como ocorreu com tanta frequência nas democracias formais da América Latina até o final da década de 70).

A participação popular não pode ser encarada estritamente como uma delegação de funções ou uma transferência de responsabilidade do Estado para o cidadão. Acima de tudo, “empoderar-se” também significa o crescente controle cidadão sobre o Estado e um incentivo da capacidade do indivíduo de compreender e decidir sobre a *res publica* que afeta diretamente a sua vida.

⁹⁶ DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In MATO, Daniel (org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95 – 110, 2004, p. 95 – 96.

⁹⁷ ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. In: Cadernos da CIDADE. Porto Alegre, vol. 05, n. 07, maio, 2000, p. 26.

Já no século XVIII, ROUSSEAU norteava as primeiras noções de participação social no governo. Partindo da premissa que os indivíduos são iguais e livres, estes só poderiam ser governados por eles mesmos. No “Contrato Social”, os cidadãos deveriam participar das decisões que recaíssem sobre assuntos de interesse geral. O consenso era fundamental para essas decisões. Para que esse sistema tivesse um bom funcionamento, deveria partir da condição *sine qua non* de perfeita equidade social e autonomia econômica.

As ideias rousseauianas tiveram profunda influência no pensamento da democracia participativa, principalmente na sua acepção assembleísta, pelo caráter prático de sua preocupação:

Não há senão uma lei que, por sua natureza, exija um consentimento unânime: é o pacto social, porque a associação civil é o mais voluntário de todos os atos do mundo; uma vez que todo homem nasceu livre e senhor de si mesmo, não há quem possa, sob qualquer pretexto, sujeitá-lo, sem sua permissão. Decidir que o filho de um escravo nasce escravo é decidir que ele não nasce homem.⁹⁸

No século seguinte, John Stuart MILL surge com ideias participacionistas e a relação do cidadão com o Estado em sociedades com um grande grau de complexidade. Para ele, governos representativos em países de grandes territórios possuem o sério problema de debater com todos os indivíduos assuntos relativos a seus interesses. Choca-se com ideia de Rousseau de uma sociedade homogênea, visando o consenso. Dessa maneira, elementos como a diversidade, a individualidade o pluralismo de pensamentos e pontos de vista conflitantes são a razão da dinâmica social e do progresso humano. Diz ele:

Ainda nos resta falar sobre um dos principais motivos que fazem a diversidade de opiniões tão vantajosa para o sistema (e continuará a ser até que a humanidade ingresse em um estágio de avanço intelectual que, até o presente momento, parece estar a uma distância incalculável). Existem duas possibilidades a serem consideradas: que a opinião expressa pode ser falsa e uma outra opinião contrária é, conseqüentemente, verdadeira; ou sendo verdadeira a opinião expressa, um conflito com o argumento contrário é fundamental para uma clara compreensão do tema e um profundo sentimento de sua verdade.⁹⁹

Em termos práticos, era favorável à representação proporcional como algo que facilitava os caminhos contra o mal da “tirania da maioria”. Mas, mesmo defendendo um governo primordialmente representativo, MILL lançava um olhar

⁹⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Penguin Companhia das Letras, 2010, p. 51.

⁹⁹ MILL, John Stuart. **On Liberty**. New York: Dover Thrift Editions. 2002, p. 41. Tradução livre.

positivo sobre a participação direta, quando aplicada em territórios menores. A participação democrática é, para MILL, uma oportunidade para o desenvolvimento pessoal e moral dos indivíduos. A democracia têm uma forte função educativa, ao promover o “espírito público” e a criatividade em seus cidadãos.

Um outro autor que percebeu a participação como uma certa estrutura de poder popular capaz de gerar profundas mudanças na concepção liberal burguesa do Estado é Karl MARX. Sua crítica a este formato de Estado residia no fato de que a igualdade jurídica poderia ser uma igualdade formal, superficial, à medida que servia apenas para ser um fator legitimante das reais desigualdades reproduzidas no sistema. Esse Estado deveria ser superado juntamente com o sistema capitalista. Na sua descrição da Comuna de Paris, o sistema piramidal ali instituído permitia que os grupos locais de trabalho tomassem decisões sobre assuntos que os atingiam diretamente. Para comunicar as bases mais amplas, enviavam seus delegados para os conselhos. Lá era possível discutir questões pertinentes a grupos maiores. Assim, os delegados não decidem por seus eleitores, mas sim apenas comunicam suas decisões surgidas e avaliadas nas primeiras instâncias inferiores. Tendo apenas a função representativa de transmitir o resultado da deliberação prévia das primeiras instâncias, os delegados podem ter seus mandatos revogados a qualquer momento, sob alegação de não cumprimento correto desta tarefa. Logo, por considerar a necessidade de algum tipo de representação a fim de dar conta da complexidade desse sistema piramidal, MARX desenvolve mais tendências millianas, ao negar a atuação sempre direta de ROUSSEAU.

Dizia ele:

As comunas rurais de todos os distritos administrariam seus assuntos comuns por uma assembleia de delegados na capital de distrito e essas assembleias distritais, por sua vez, enviariam deputados à Delegação Nacional em Paris, sendo cada delegado revogável a qualquer momento e vinculado pelo *mandat impératif* (instruções formais) dos seus eleitores.¹⁰⁰

Sem maiores detalhes, MARX menciona a possibilidade de conflito e diversidade opinativa no sistema de participação. Sugere que os conflitos maiores seriam resolvidos através da luta de classes.

Sobre os Conselhos deliberacionistas, GRAMSCI fixou seu olhar a partir dos Conselhos de Fábrica. Após a revolução bolchevique, estes últimos se espalharam

¹⁰⁰ MARX, Karl. **A guerra civil na França**. 1a. ed.. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011, p. 142 – 143.

pela Itália. Para GRAMSCI, os conselhos eram um potencial meio para a revolução. Esse espaço assumia um importante papel educativo no exercício do auto-governo e de instrução dos trabalhadores para as etapas pré-revolucionárias. Os operários poderiam, dessa forma, desenvolver suas capacidades econômicas e políticas, essenciais na construção da sociedade revolucionária. Os conselhos seriam a representação ideal do microcosmo de uma sociedade socialista¹⁰¹.

Na década de 60, a Nova Esquadra¹⁰² faz um retorno às ideias desses autores da política para fazer sua crítica à democracia e ao socialismo em vigência.

Contra a democracia, era usado o argumento de que as desigualdades socioeconômicas e as limitações representativas do sufrágio universal e das eleições esporádicas impediam a consolidação de uma igualdade real dos direitos políticos. As elites, de fato, controlam o debate público. Esse controle também dá espaço para cidadãos politicamente apáticos. Assim, os indivíduos não conseguem exercer real controle sobre seus representantes. Para que isso aconteça, é fundamental que haja a possibilidade de ter acesso direto às decisões relacionadas à coisa pública, não sendo descartada, ainda que espaços públicos bem menores, o processo de democracia direta.

Diante da diversidade e da complexidade da sociedade moderna, esses teóricos passam a defender uma combinação de mecanismos da democracia direta e representativa, em diferentes níveis do processo. Dessa maneira, é possível assegurar um maior grau de equidade entre os setores sociais envolvidos.

Já contra o socialismo em vigência, a crítica principal residia no fato de que este não teria cumprido as promessas de construir um sistema democrático e descentralizado. A experiência vivenciada até então era de sistemas altamente centralizadores, autoritários, governados por elites burocráticas.

¹⁰¹ STACCONE, Giuseppe. **Gramsci: 100 anos – Revolução e Política**. Petrópolis: Vozes, 1991, p. 16.

¹⁰² CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2a. ed. Campinas: Papirus, 1988, pp. 195 – 217

Os Eurocomunistas¹⁰³ da década de 70 chamam a atenção do mundo para a necessidade de se redemocratizar instituições liberais-democráticas, para, só então, dar força política aos grupos excluídos do processo, através de mecanismos de participação. Com demandas assim motivadas, pediam também a redemocratização do próprio Partido Comunista pois este, em momentos mais extremados, sugeria um maior controle das organizações cívicas autônomas, como os movimentos sociais populares, organizações sindicais e mobilizações de bairro¹⁰⁴.

Nesse mesmo sentido, Nicos POULANTZAS reafirmava a importância da democracia direta, ao lado das instituições democráticas liberais, de origem burguesa. Ao se complementarem, as ações surgidas a partir delas formavam um maior poder de pressão da classe trabalhadora sobre as instituições representativas do Estado. Dessa maneira, seria mais fácil haver uma maior resistência contra o poder manipulador das elites que existiam dentro do próprio aparelho estatal. Para ele, essa reafirmação do socialismo por vias democráticas era seu ponto de ruptura com o leninismo. Sobre isso, BRANDÃO explica POULANTZAS:

O ponto central aqui é a defesa feita por Poulantzas da democracia representativa. Contrariando Lenin, que identifica a democracia representativa com o domínio da burguesia, e esgrimia, como alternativa – numa tradição que tem origem, no campo do marxismo, na experiência da Comuna de Paris – a democracia direta, Poulantzas, sob a influência confessa de Norberto Bobbio, defende a existência de uma democracia representativa, transformada, em que o parlamento não funcionaria nos mesmos moldes do parlamento burguês.¹⁰⁵

Existe um ponto em comum entre todos esses autores e correntes políticas: o movimento a favor de uma tolerância liberal, embasado em valores como a autonomia individual cívica e a diversidade político-social. Aqueles historicamente

¹⁰³ A partir da década de 70, o ideal de eurocomunismo não mais seguia o modelo da frente popular dos anos 30. Na Europa, cada país elaborou seu comunismo com peculiaridades de acordo com a situação do seu respectivo sistema político-econômico. Isso torna o eurocomunismo uma definição difícil de ser detalhada. Para mais informações sobre essa ideologia à época, vide BEYME, Klaus von. *El cambio social en los partidos eurocomunistas*. In *Revistas de estudios políticos*, n. 1, jan./mar. Madrid: CEPC – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1978, pp. 49 – 65.

¹⁰⁴ Gramsci, já em 1926, escreve uma carta à Internacional Comunista levantando os erros políticos do Partido. Ele previa crescentes involuções políticas na URSS junto às suas tendências à centralização do poder. Entra em conflito direto com o processo de burocratização então instaurado, em sua célebre *Lettera al Comitato Centrale del PCS*, e afirma que o Partido teria se tornado anacrônico, na mesma medida em que teve seu conteúdo social esvaziado. A concentração de poder se torna evidente em anos seguintes. Para mais detalhes, GRAMSCI, Antonio. *Lettera al Comitato Centrale del PCS*. In: **Lettere: 1908 – 1926**. Torino: Einaudi, 1992, pp. 455 – 473.

¹⁰⁵ BRANDÃO, Assis. *Sobre a Democracia Participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman*. In **Serviço Social & Sociedade: descentralização, cidadania e participação**. no. 054, ano XXII, pp. 131 – 131, 1997, p. 115.

excluídos e que evidenciavam uma situação de desvantagem política (por condição econômica, racial, de gênero ou de classe¹⁰⁶) passam, dessa forma, a serem favorecidos por esforços para gerar maiores oportunidades de participação do processo de deliberação pública e de influência sobre as prioridades. Um sistema de combinação entre a democracia direta e representativa é o que gera maior chances de alcançar tais resultados.

A necessidade de se repensar um conceito de democracia que supere a visão liberal reafirma uma percepção de democracia mais como uma estratégia política de atuação em todos os campos da vida quotidiana (econômicos, sociais, culturais, jurídicos e políticos) do que uma forma estrita de governo. Por SANTOS:

A combinação de formas diretas e representativas na sua formação e sua aplicação em todos os âmbitos da ação cidadã e estatal vem sendo chamada de “radicalização da democracia” e tem por objetivo o alcance de “democracia integral”. Por BENEVIDES:

Para haver essa “radicalização da democracia”, a participação popular é de fundamental relevância. DANIEL não mais restringe a democracia à definição de campo político ou mesmo ao mero estabelecimento das chamadas “regras do jogo”. O sistema social no qual se constitui a partir de formas de sociabilidade e de organização do trabalho. A sociedade demanda a extensão da conquista do direito à participação na gestão pública, indo além da simples democracia representativa:

A mudança da relação entre Estado e sociedade se dá no sentido de que esta última passa a controlar, fiscalizar e dar as definições e limites do primeiro, conforme suas necessidades. COUTINHO analisa os dois grandes projetos em conflito no sociedade brasileira de hoje: de um lado, o neo-liberalismo corporativo; e, por outro lado, a democracia de massas. Assim, novo modelo de democracia oriunda das classes mais subalternas pressupõe a proliferação de movimentos sociais, bem como a forte atuação da organização sindical (mas não necessariamente uma partidarização). Existe, dessa maneira, um esforço contra a apatia política e um estímulo à participação política organizada dos cidadãos. Esses são, portanto, condição para o sucesso deste projeto. Essa estrutura tem por base a pluralidade de

¹⁰⁶ DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Governo quer criar políticas públicas e evitar voltar à pobreza de emergentes. *In*: **Caderno Vida Urbana – Diário de Pernambuco**, 07 de agosto de 2011, p. 6.

interesses sem excluir a possibilidade de uma vontade coletiva majoritária articuladora desses interesses diversos, através da gestão do espaço público. O quadro institucional desta democracia passa por profundas reformas estruturais resultantes de consensos majoritários.

O direito de participação das decisões públicas passa a ser, assim, elemento definidor da nova “democracia radical”. Por BOFF e ARRUDA:

Essa mudança na relação entre Estado e sociedade se concretiza na ampliação das formas do exercício da democracia. CARVALHO avalia as diversas formas de participação social no Brasil. Afirmar que os diversos espaços públicos e formas de gestão participativa contribuíram para desprivatizar a gestão pública. Novos arranjos institucionais formadores de políticas públicas têm ajudado a desestabilizar a relação simbiótica entre o Estado e alguns grupos de interesse. O resultado é a publicização e democratização das políticas sociais. CARVALHO vê a articulação entre a democracia representativa e direta como um real alargamento e aprofundamento da democracia. Sua concepção de democracia participativa constrói uma concepção de democracia a partir da partilha de poder de gestão para a sociedade.

O orçamento participativo promove o encontro (e, por vezes, o choque) de duas esferas deliberativas: uma esfera primeira, originária, representativa, previamente estabelecida; e uma segunda surgida a partir de um novo espaço público, onde existe a atuação direta da sociedade civil organizada e dos cidadãos.

Aprofundar e ampliar a definição da democracia infere a criação de mecanismos que espelhem os interesses majoritários da população e de novas formas institucionais de mediação, possibilitando, assim, as decisões sobre os assuntos públicos. É a tradução do princípio da cogestão da *res publica*.

A democracia deve permitir que aqueles escolhidos pelo sufrágio universal, isto é, os representantes políticos, e os participantes pela forma direta possam bem dialogar, nesta nova forma de decidir pública e politicamente.

CAPÍTULO 2 – DISCUTINDO AS TICS

Quando o advento da televisão se popularizou na América, recaíram grandes expectativas sobre tal tecnologia no sentido de como iria influenciar o comportamento cívico. Uma extensa literatura sobre comunicação e propagação de informação (*broadcasting*) sugere que a programação televisiva é bem sucedida em transmitir valores, assim como em influenciar o comportamento e emoções dos cidadãos¹⁰⁷. Esta é preocupação similar à do início do século XX, quando do surgimento do rádio. Tal inquietação se atualizou com passar das décadas e, mesmo com o surgimento das novas tecnologias como a internet da década de 70 (que se popularizou entre civis somente nos anos 90), continua o questionamento: como as tecnologias da comunicação e informação influenciam o comportamento sócio-político dos cidadãos em rede?

Antes de ir adiante, vale definir o que são as TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação. Essas são ferramentas de troca, compartilhamento, distribuição e armazenamento de informação, mediante o uso de dispositivos eletrônicos e/ou digitais, como computadores, aparelhos de televisão ou de radiodifusão e telefones. É TIC, em sentido amplo e em síntese, toda tecnologia de transmissão de informação, como telégrafos, internet, telefonia móvel e fixa, WAP, 3G, etc. Inúmeros são os exemplos que podem aqui ser dados. Mas também vale ressaltar que, para os fins específicos deste trabalho, ou seja, para a avaliação dos usos das TICs no processo de participação cidadã, serão levados em consideração, principalmente, as TICs ligadas aos computadores e à rede mundial da internet. Outras TICs podem vir ser mencionadas, mas não serão o foco primordial desta pesquisa.

As TICs trouxeram uma nova esperança, no final do século XX, para o estímulo de uma maior participação social. A maneira pela qual essas tecnologias transformam a organização social e os relacionamentos inseridos nesta mostra que as TICs são, possivelmente, instrumentos poderosos no processo de interação político-social.

É claro que há uma preocupação mundial com o alheamento dos cidadãos em relação à política. A apatia, isto é, o déficit de participação política, é, para

¹⁰⁷ McBRIDE, A. **Television, individualism and social capital**. In Political Science and Politics. N. 31. Washington: APSA, 1998, p. 551.

alguns autores¹⁰⁸, um indicador da crise de legitimação democrática. Essa realidade parece ser deveras paradoxal ante ao contexto conhecido como “era informacional”, em que o amplo acesso à informação e a facilidade nas comunicações deveriam, ao menos em tese, permitir uma maior participação política.

Graças a isso, inúmeras ações surgem com o objetivo de direcionar as TICs para uma maior eficiência no processo político participatório. Em Portugal, por exemplo, existem iniciativas como as “Cidades Digitais”¹⁰⁹, que são redes municipais *online* cujo objetivo é facilitar a comunicação entre cidadãos e instituições governamentais; e a “Quarentena por uma televisão mais sã”, manifestação contra o “telelixo” (*reality shows* que violam princípios éticos da vida em sociedade)¹¹⁰. Na Argentina, em cidades como Buenos Aires e Rosário, também foi desenvolvida uma série de atividades que propiciam o relacionamento entre cidadão e governo, como ouvidorias *online*, uso de programas de comunicação sincrônica, *chats*, videoconferências e o uso do voto eletrônico em pesquisas de opinião pública¹¹¹. Outro caso de uso interessante das TICs na promoção da democracia é o que ocorre nos Países Baixos com o programa “Cidadania Ativa”¹¹², que carrega o *slogan* “ajude a modelar os Países Baixos com alguns cliques apenas”, criando eficientes projetos para incentivo à participação especificamente entre jovens cidadãos.

Esses são apenas alguns exemplos dentre tantos espalhados em todo o planeta de se promover a democracia através das TICs. Uma série de fóruns *online*, blogs e *sítes* de atualização privada são representativos de potenciais esferas públicas digitais não diretamente controladas pelo Estado nem pelo poder mercantil de patrocinadores.

¹⁰⁸ Alguns autores que estudam a crise de legitimação democrática e a apatia política: EISENBERG, FISHKIN e HABERMAS.

¹⁰⁹ CIDADES E REGIÕES DIGITAIS. **Sobre as CRDS**. Disponível em: <http://www.cidadesdigitais.pt/>. Acesso em 04 de março de 2009.

¹¹⁰ QUARENTENA POR UMA TELEVISÃO MAIS SÃ. **Proposta da “quarentena”**. Disponível em: <http://quarentenatv.tripod.com/>. Acesso em: 04 de março de 2009.

¹¹¹ MAENZA, Rosa Rita. **Governo eletrônico: E-democracia em Rosário**. In III Congresso Online – Observatório para a Cibersociedade: Conhecimento Aberto, Sociedade Livre. 20 de novembro de 2006 a 03 de dezembro de 2006.

¹¹² PORTAL EUROPEU DA JUVENTUDE. **Cidadania Ativa: a Dimensão Européia**. Disponível em: <http://europa.eu/youth/>. Acesso em: 04 de março de 2009.

É relevante ressaltar que a maior parte das experiências que desenvolvem as potencialidades participativas das TICs, assim como os exemplos dados acima, são de âmbito local (e.g. municipal ou distrital). Por serem unidades políticas geograficamente mais concentradas, as características das relações civis ali vivenciadas são, de alguma maneira, um reflexo do macrocosmo. Pensar, portanto, a atuação participativa das TICs nesse nível de especificidade é pensar a democracia em seus contornos mais delimitados.

No Brasil, a forma que interessa a este trabalho das TICs contribuírem para a democracia nacional se dá através do Orçamento Participativo, assunto este que será detalhado mais oportunamente.

Grande parte da literatura sobre a contribuição das tecnologias nas democracias contemporâneas reconhece as potencialidades comunicativas das TICs, em especial, no momento da deliberação e na interação em larga escala¹¹³. Mas é controverso o valor atribuído à repercussão de seu uso. Uma primeira corrente possui uma tendência otimista (embora não ingênua) dos resultados das TICs para a democracia¹¹⁴. Outros autores assumem um posicionamento diametralmente oposto ao dos primeiros, levando mais em consideração os efeitos negativos das TICs e sugerindo imensa cautela quanto ao seu uso popular¹¹⁵. Já uma terceira corrente mais ambígua considera as TICs suficientemente neutras para fins políticos, tendo seus resultados valores diversos dependentes do contexto e do modo de apropriação social de seu uso¹¹⁶.

Esses autores também divergem quanto à intensidade do resultado dos usos das TICs. Alguns deles acreditam que seu uso em larga escala é suficiente para transformar significativamente as relações político-sociais de maneira tal que aumentaria o fluxo de informações, aumentando a participação do cidadão e os sentimentos comunitários e, portanto, redefinindo novas relações de poder. As mudanças seriam tão essenciais que encadearia uma “revolução digital”,

¹¹³ A exemplo, FISHKIN, MAIA e FERGUSON.

¹¹⁴ A exemplo, NEGROPONTE, LEVY e MITCHELL.

¹¹⁵ A exemplo, DEAN, BUCHSTEIN e WOLTON.

¹¹⁶ A exemplo, COLEMAN, MAIA e WILHELM.

fortalecendo verdadeiramente a “sociedade de informação”, à medida que se deslocam e pluralizam os centros de poder¹¹⁷.

Por outro lado, existem autores mais “comedidos”, que não acreditam em mudanças tão bruscas a ponto de se falar em uma “revolução”. Para estes, haveria sim um rearranjo do sistema democrático existente e não uma mudança estrutural da sociedade nem mesmo o surgimento de um novo modelo de democracia¹¹⁸.

Contudo, ao que se tem observado na experiência do orçamento participativo no Brasil, acreditamos que as mudanças surgidas a partir dos usos das TICs são perceptíveis e, em geral, positivas quanto ao estímulo da participação cidadã, à medida em que promovem o debate, o interesse pela *res pública* e uma maior troca de informações, o que, em tese, geraria uma “opinião pública refinada”¹¹⁹. São mudanças, de fato, importantes, mas não o bastante para se falar em uma “revolução digital”, a nosso ver. As TICs propõem novas soluções de participação, mas não inovam no conceito de democracia.

Em concordância com esse pensamento, SILVA coloca que:

Democracia digital (ou ‘ciberdemocracia’) não é um termo exato porque sugere, à primeira vista, uma falsa ideia de uma nova forma de democracia. Porém, é útil atualmente para se referir ao conjunto de discursos, teorizações e experimentações que empregam as TICs para medir as relações políticas, tendo em vista as possibilidades de participação democrática nos sistemas políticos contemporâneos (e não para denominar, a princípio, uma prática democrática radicalmente inovadora).¹²⁰

CAPÍTULO 3 – DIMENSÕES DA PARTICIPAÇÃO

¹¹⁷ A exemplo, LEVY e CASTELLS.

¹¹⁸ A exemplo da “computadorcracia” de BOBBIO.

¹¹⁹ FISHKIN, James S. **Possibilidade democráticas virtuais: Perspectivas da democracia via internet.** In Internet e Política: Teoria e Prática da Democracia Eletrônica. EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, pp. 18 -22.

¹²⁰ SILVA, Silvano Pereira da. **Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras.** In Opinião Pública. Vol. XI. No. 2. Outubro. Campinas, 2005, pp. 450 – 468.

Como bem coloca CARVALHO, “participação, democracia, controle social, parceria, não são conceitos com igual significado para os diversos atores e têm, para cada um deles, uma construção histórica diferente”¹²¹.

Ao avaliarmos as TICs como elementos que contribuem para participação, vamos considerar três dimensões: participação como controle social; como inclusão social; e como elemento de expressão simbólica popular.

1. Participação como controle social

A participação pode ser configurada em uma forma de controle do Estado pela sociedade. Logo, tal controle é social e político. Mas a interpretação aqui dada não deve ser restrita ao conceito liberal de “liberdade negativa”, isto é, no sentido de impedir algumas ações do Estado, limitando seus atos para que os indivíduos não venham a sofrer abusos contra suas garantias individuais. Também não será entendida a participação como um controle da sociedade sobre os indivíduos, havendo, assim, uma mera reprodução em normas dos valores dominantes de maneira impensada, direta ou indiretamente, tácita ou expressamente.

A força da participação recai principalmente sobre aqueles que legitimam e, ao mesmo tempo, devem obediência à lei, através de um controle que se dá em assembleias regulares. Nessa situação, é mister que a elite sempre preste contas à maioria. Para Kelsen, por exemplo, representação possui função meramente substitutiva, estando os representantes “legalmente obrigados a executar a vontade dos representados”¹²², refletindo o desejo do povo como um todo e gerando, a partir daí, a necessidade de prestação de contas de suas ações. É a questão do *accountability* em que, como bem explica PRZEWORSKY e CHEIBUB:

Os governos prestam conta de seus atos quando os cidadãos podem discernir se os governos estão agindo no seu melhor interesse e sancioná-

¹²¹ CARVALHO, Maria do Carmo A. **Participação social no Brasil hoje**. In Polis Papers. No. 2. Disponível em: http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169. Acesso em: 16 de março de 2009.

¹²² Kelsen, Hans. **General Theory of Law and State**. Tradução livre. New York: Russell & Russell, 1961, p. 289.

los adequadamente, de modo que aqueles que satisfizerem os cidadãos permaneçam no governo e aqueles que não o fizerem percam o cargo. A prestação pública de contas (*accountability*) é um mecanismo retrospectivo, vez que as ações dos governantes são julgadas *ex post* por seus efeitos.¹²³

A representação é, de fato, elemento imprescindível para as democracias nas sociedades complexas contemporâneas. Contudo, a participação direta não deve ser restrita ao momento da escolha desses representantes. Em uma dimensão mais aprofundada, como é o caso do controle social, esse tipo de participação que só ocorre pontualmente (no caso do Brasil, de dois em dois anos) é insuficiente. A soberania popular não restringe-se à seleção de mandatários, mas estende-se ao controle permanente do mandato.

Por isso, é de máxima relevância a criação de outros espaços públicos de atuação, como associações civis, conselhos setoriais e o próprio orçamento participativo. Dessa forma, é aberto o espaço para debate e proposição de novas políticas públicas, bem como o controle e fiscalização das políticas já existentes. Portanto, são princípios essenciais às democracias contemporâneas a publicidade e transparência, a legalidade, a livre e descompromissada deliberação e a prestação de contas permanente por parte dos representantes.

Em outras palavras, a participação como controle social pode ser dividida em dois aspectos: como ***accountability***, isto é, a obrigação dos agentes políticos de prestarem contas, configurando, assim, o direito do cidadão de exigir transparência nos negócios públicos; e como **responsabilização** desses agentes conforme os padrões definidos previamente em lei, sendo este último consequência do primeiro, dando a efetividade necessária ao marco democrático.

Logo, é princípio fundamental da democracia não somente a aplicação da lei, mas também o controle desta aplicação pela sociedade e a definição de como aplicar a lei. A democracia requer a segurança política ofertada pelos mecanismos de controle que garantem a tradução das vontades de cidadãos e legitimam decisões.

Pela abordagem liberal, o controle do poder se limitaria à garantia de direitos, à separação dos poderes e ao controle institucional parlamentar. A abordagem

¹²³ PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB, J. **Democracy, elections and accountability for economic outcomes**. Tradução livre. In MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. (orgs.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 225.

selecionada vai além, havendo a necessidade da organização permanente da sociedade civil, nos mais diversos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas (no caso do *accountability*) e posteriormente a estas, quando dos resultados (no caso da responsabilização dos agentes).

2. Participação como integração social

Talvez o efeito mais imediato da participação é a integração do indivíduo no todo. Como consequência imediata, surge o sentimento de pertencimento. O pensamento social do século XVIII de ROUSSEAU já vislumbrava a relação indivíduo-sociedade como um espaço de compartilhamento de normas e valores. Sua concepção se apóia em uma moralidade que estimula a solidariedade.

DURKHEIM¹²⁴, já no século XIX, vê nas corporações e nos sentimentos comuns (em especial no tocante à religião) a solução para um possível individualismo e a dissolução da anomia. TOCQUEVILLE¹²⁵, por sua vez, ao estudar os Estados Unidos, propõe, como alternativa ao individualismo, as organizações comunitárias e o associativismo. A dimensão inclusiva dos cidadãos aparece em todos esses autores como essencial à vida em sociedade. Aqui, mais uma vez, a noção do todo, de “nós”, supera a noção do indivíduo, sendo atribuído valores positivos aos resultados da solidariedade. Apesar disso, a participação como integração social não corresponde a qualquer processo que se assemelhe à submissão a uma série de vínculos, seja com o Estado ou seja com padrões impostos pela maioria.

Para que haja a incorporação da massa no processo político, devem ser tomadas uma série de cautelas, como a ampliação do sufrágio, a criação de novos direitos e a superação de preconceitos e desigualdades sociais. Assim, a integração gera, naturalmente, um sentimento de identificação, de pertencimento.

¹²⁴ DURKHEIM, E. **A divisão do trabalho social**. Lisboa: Editorial Presença, 1977.

¹²⁵ TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. 2ª Ed. São Paulo: EdUSP, 1977.

Contudo, o próprio sentimento de proteção das identidades, quando levado a extremos, pode ser gerador de desigualdades outras, como econômica, culturais, étnicas, sociais, religiosas, dentre outras. A busca exacerbada pela defesa de determinado grupo social pode gerar comunidades fechadas para o diálogo e agressivas em sua atuação, o que termina por, paradoxalmente, ao invés de gerar inclusão dos marginalizados, gerar imensa fragmentação social embasada em interesses divergentes e na falta de respeito intergrupos.

É por isso que pensar participação e cidadania é também pensar inclusão social. Para FRIEDMAN, quando um centro hegemônico entra em declínio a identidade dominante passa a perder espaço. O grupo dominante passa a perder poder e identidade, abrindo uma brecha para grupos reprimidos (minorias) reforçarem suas identidades, surgindo enfoques alternativos mais variados no diálogo político. Cada grupo tenta, portanto, encontrar seu espaço no processo político¹²⁶. O empoderamento destes grupos baseia-se em ações coletivas realizadas dentro da própria comunidade, gerando um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade civil.

Para que haja integração, a ênfase recai tanto na identidade (indivíduo como cidadão ativo que pensa em interesses comuns) quanto na participação. É necessário buscar o equilíbrio entre esses elementos, de preservação da identidade sem isolamento do coletivo. Alerta TOURRAINE ao dizer que:

De modo geral, a crítica dos temas desenvolvimentistas que se amplia nos anos 70 e 80, apoiando-se na defesa da identidade e da comunidade, está frequentemente associada a uma orientação antidemocrática. A defesa comunitária, a busca da homogeneidade, a defesa contra instituições consideradas como hostis, expressam e reforçam a exterioridade com relação ao sistema político. O protesto comunitário pode ser democratizante quando se opõe a uma destruição autoritária da institucionalidade; mas leva consigo também uma desconfiança com relação ao jogo político e uma definição do indivíduo não como cidadão, isto é, como participante num sistema de formação das decisões legítimas, porém como membro de um grupo local, nacional, étnico.¹²⁷

Ao pensar o caso prático das frágeis democracias na América Latina, TOURRAINE ressalta o problema dos interesses privados se sobrepondo ao interesse público:

¹²⁶ FRIEDMAN, Jonathan. **Cultural identity and global process**. London: Sage Publications, 1994, p. 189.

¹²⁷ TOURRAINE, Alain. **As possibilidades da democracia na América Latina**. Disponível em: www.anpocs.org.br. Acesso em: 17 de março de 2009.

O povo, que teria de mobilizar-se para defender a lei da maioria, atua mais no sentido da defesa de interesses econômicos ou na direção da defesa de uma identidade comunitária, duas maneiras de não se definir como um conjunto de cidadãos. Os grupos médios altos, que geralmente exercem um papel importante no funcionamento das instituições políticas, agem também como atores econômicos que se sentem ameaçados por demandas populares, ou como representantes de uma modernidade que, como os cidadãos gregos, rechaça os bárbaros e escravos que não podem participar na vida da cidade.¹²⁸

3. Participação como elemento de expressão simbólica

Como visto até então, a participação democrática segue uma lógica própria, diferente de uma lógica competitiva, privada, mas também não está tão próximo de uma lógica puramente solidária, de integração. Os indivíduos que participam estão presentes nos processos deliberativos com intuito de agregar algo de positivo à sua comunidade, mas também possuem interesses seus e buscam que esses também sejam atendidos. Nem sempre, esses interesses correspondem aos interesses dos demais participantes. O dissenso também é participação.

Para essa análise, o campo de atuação não será o Estado, mas sim o próprio espaço público. Diversos atores plurais e com interesses variados surgem neste campo. Todos têm voz e todos escutam. O pluralismo manifesta-se também nas diferentes formas de expressão. Aqui a dicotomia está no liame de causa/consequência, estabelecendo uma relação entre a ação e a fala; entre *práxis* e a *léxis*; *prágmatta* e *poíesis*. O discurso já se configura como obra, a partir do momento que se expõe a vontade coletiva no processo de deliberação. O espaço público não é caracterizado, necessariamente, pela tangibilidade das políticas públicas, obras ou serviços coletivos. Ele pode se encontrar no simples espaço de (contra-)argumentação.

A participação também está no ser ouvido, nas mais diversas e criativas formas de expressão espontânea popular: assembleias, vigílias, passeatas, manifestações, mobilizações, greves, apresentações artísticas, críticas, ocupações, greves, dentre tantas outras. Tudo isso agrega elementos simbólicos que expressam sentimentos, demandas e identidades sociais. A mobilização para um consenso é uma questão de “política simbólica”, ou seja, os posicionamentos que residem na

¹²⁸ *Ibidem*.

luta para descobrir qual definição de realidade irá prevalecer. Cada um dos atores envolvidos disputam na esfera pública com seu respectivo conjunto de crenças, formando alianças e conflitos. Este âmbito é definido por KLANDERMANS de “campo pluriorganizativo”¹²⁹.

Essa não é uma dimensão de fácil realização. Existem problemas que podem prejudicar a liberdade de participação de maneira camuflada. Grupos de interesses possuem os mais diferentes meios de influenciar opiniões: *status* social, dinheiro, contatos, poder, etc. A participação livre na esfera pública se dá quando esses diferentes *lobbies* não atingem a vontade coletiva e o consenso (ou a aproximação deste) se dá através da pura mobilização popular. Nesse sentido, a respeito das implicações normativas, HABERMAS afirma:

A força da integração social que tem a solidariedade, não obstante não mais poder ser extraída somente das fontes da ação comunicativa, deve poder desenvolver-se com base em amplamente diversificados espaços públicos e autônomos e em procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade políticas, institucionalizadas e em termos de Estado de Direito; e, com base no meio de Direito, deve ser capaz de afirmar-se também contra os outros dois poderes – o dinheiro e o poder administrativo.¹³⁰

O conceito de “política simbólica” para COSTA é bastante mais restrito. É conceito ligado especificamente ao aspecto visual, aparente, das políticas públicas. Esse tipo de política está preocupada em gerar acontecimentos exclusivamente para o âmbito da mídia, como, por exemplo, a inauguração de obras públicas e aparições de determinadas pessoas no cenário político¹³¹. Essas “políticas simbólicas” são consideradas “pseudo-acontecimentos” pois o que elas representam vai além da realidade descrita nas imagens. São, em realidade, definidores de agenda e de valores intrínsecos.

Essa preocupação pertinente mostra o imenso poder da mídia na formação de opiniões. Transpondo essa realidade para um espectro ampliado em função das TICs, vários são os exemplos de como essas tecnologias, quando usadas em

¹²⁹ KLANDERMANS, Bert. **La construcción social de la protesta y los campos pluriorganizativos**. In LARAÑA, Enrique; GUSFIELD, Joseph. Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad. 1ª Ed. Madrid: CIS 1994, pp. 204 – 206.

¹³⁰ HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. In Lua Nova – Revista de Cultura e Política. No. 36. São Paulo: CEDEC, 1995, pp. 48 – 49.

¹³¹ COSTA, Sérgio, **A democracia e a dinâmica da esfera pública**. In Lua Nova – Revista de Cultura e Política. No. 36. São Paulo: CEDEC, 1995, p. 57.

função da mídia, ampliam o poder de organização e convencimento da sociedade. Mais adiante, serão trabalhados alguns desses exemplos.

Os símbolos também possuem uma função identificadora. É através deles que um determinado grupo consegue se reconhecer, comunicar solidariedade e definir uma linguagem comum aos seus pares. Dessa maneira, expressar interesses, sentimentos e demandas, bem como se articular, passa a ser uma tarefa mais fácil.

Pensar a participação nessas três dimensões é buscar o fortalecimento de uma sociedade civil plural, na criação de novos espaços públicos em que os cidadãos possam expressar suas vontades, interesses, valores, demandas e aspirações, onde se constroem consensos e aclaram dissensos. O que ocorre dentro desses espaços é reflexo dessas três dimensões.

Para serem verdadeiramente democráticos, os inúmeros, heterogêneos e fragmentados interesses existentes dentro da sociedade civil articulam-se nos espaços públicos, independentes do Estado e das pressões de mercado, em processos de constante negociação pública, através de mecanismos institucionais e sociais, na busca da efetivação de direitos já consagrados e na criação de novos. É assim que ocorre no processo de orçamento participativo, como veremos mais detalhadamente nas próximas páginas.

4. Níveis de participação geral

Vários autores desenvolvem classificações para medir os diferentes níveis de (não-)participação política entre os cidadãos. O grau de envolvimento dos atores sociais nos processos deliberatórios ou de execução de projetos, políticas públicas ou programas são considerados para avaliar a participação em nível operacional, isto é, essas classificações são ferramentas teóricas para compreender a motivação política da população ante sua relação com o Estado e com os indivíduos pertencentes ao seu próprio contexto sócio-político.

Pensar a falta de ação civil como um evento único e desprovido de peculiaridades é um equívoco que uniformiza as situações reais. Existem inúmeras

variáveis a serem consideradas. A participação não é uniforme e é importante avaliá-la em diferentes níveis.

A avaliação da participação não deve ser pensada exclusivamente em função de certas técnicas ou procedimentos. Técnica não deve ser confundida com a participação. A técnica pode ser a mera manifestação material da participação. É o condutor da participação. Esta última, por sua vez, traduz aspectos além da materialidade, como sentimentos e valores da integração política. Se, ao ser avaliada a participação, são considerados exclusivamente os aspectos técnicos (tendência esta perigosamente natural em gestões governamentais graças ao processo de desenvolvimento econômico e tecnológico), aí reside o risco de uma tecnocracia, já considerada por BOBBIO¹³². As tecnologias devem facilitar a inclusão de todos e não somente daqueles detentores do conhecimento técnico suficiente para o manuseio dos recursos oferecidos pelas TICs com objetivos de integração política. A gestão governamental não deve ser exclusividade daqueles que possuem conhecimento especializado, abrindo uma ainda maior distância entre o cidadão comum que ainda não se apoderou das TICs e os dirigentes na prática.

BOBBIO acredita que a tecnocracia é um obstáculo para o princípio democrático da livre representação. Reconhece, assim, a importância dos setores populares no bom funcionamento de uma democracia representativa¹³³. Sua análise centra-se no plano do exercício de poder, embora não detalhe sobre condições específicas para o exercício da participação.

A forma mais objetiva de avaliar os diferentes níveis de participação estimuladas pelas TICs seria visualizada nos recursos técnicos disponibilizados. Mas, pelos motivos acima expostos, há o risco de uma tecnocracia, isto é, o governo daqueles que já estão inteiramente familiarizados com tais recursos técnicos, ficando marginalizados, assim, aqueles que ainda não possuem o acesso às TICs. Um processo de empoderamento das TICs deve existir anteriormente a esta análise, pois, uma vez realizado o empoderamento destes recursos por todos, aí o objetivo de ouvir e ser ouvido estará mais próximo de ser vislumbrado na prática política cotidiana.

¹³² BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, pp. 97 - 100.

¹³³ *Ibidem*, pp. 114 – 116.

O acesso à comunicação comunitária é, portanto, um direito do cidadão e gera inúmeras possibilidades de participação e, por consequência, de inclusão social. O processo de empoderamento nesse contexto não se dá simplesmente pelo acesso à informação, mas também, pelo acesso aos meios de difusão de conteúdo. Aqui, a participação é vista em si como uma estratégia para ampliar os direitos de cidadania e também um objetivo em si própria.

BOBBIO admite que mesmo em sociedade onde estão estabelecidos o sufrágio universal, mobilização política e partidos políticos atuantes, a democracia não conseguiu manter as suas promessas mais fundamentais, como a participação, o controle a partir de baixo e a plena liberdade de dissenso.

Nos estados onde as instituições democráticas são formalmente mais aperfeiçoadas, verificam-se dois fenômenos contrastantes com o princípio proclamado da participação difusa: de um lado a **apatia política**, que é a falta de participação (e é interpretada, erradamente, como a expressão do máximo grau de consenso do sistema), do outro, a **participação distorcida, deformada ou manipulada** pelos organismos de massa que têm o monopólio de poder ideológico. O controle torna-se sempre menos eficaz, na medida em que se desloca o centro de poder e em consequência, os organismos em que o cidadão consegue controlar são centros de poder fictícios. Além disso, os vários centros de poder de um estado moderno – como a grande empresa ou os maiores instrumentos de poder real (como o exército e a burocracia) – não são submetidos a nenhum controle democrático [...]. Quanto ao dissenso, este é limitado a uma área bem circunscrita, que é aquela do sistema econômico dominante, e não oferece nunca a possibilidade de uma alternativa radical.¹³⁴

Vimos, na primeira parte deste trabalho, como as TICs realmente influenciam as relações político-sociais. Ao aumentar o fluxo de informações, em tese, aumentar-se-ia as chances de participação e os sentimentos comunitários. Mas as mudanças em função da tecnologia podem implicar tanto uma maior participação cidadã quanto um maior controle por força de interesses de grupos que concentram o real poder, fazendo com que os centros de poder em que os cidadãos, de fato, conseguem controlar, sejam apenas fictícios, dando uma sensação ou uma aparência de sistema democrático.

Em nível conceitual, graus variados de apatia e outros tipos de alheamento podem ser marcados pelo maior ou menor uso das TICs na integração do processo democrático. Na perspectiva da teoria da participação democrática de PATEMAN, grandes níveis de apatia são prejudiciais para a consolidação democrática e podem

¹³⁴ *Idem*. **Qual socialismo? Discussão de uma alternativa**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp. 32 – 33.

indicar um baixo apoio ao regime democrático por parte dos cidadãos¹³⁵. PATEMAN é herdeira de uma tradição democrática ampliada, teoria esta que evolui desde ROUSSEAU, contrariando defensores da participação democrática restrita e da teoria elitista como SCHUMPETER. PATEMAN reúne alguns teóricos clássicos da democracia participativa como ROUSSEAU (participação direta) e J. S. MILL (modelo democrático desenvolvimentista), permitindo, dessa forma, que a democracia seja vista como uma possibilidade real e concreta. A ampliação de interesses e perspectivas, a conexão entre interesses públicos e privados, assim como uma “educação política” (e.g. conhecimentos de procedimentos democráticos, ciência de direitos e deveres e habilidades democráticas) poderiam ser incentivados com o aumento da participação¹³⁶. Isto é, a participação é possível e factível quando ampliada suas definição e função social. E é essa visão de participação que torna PATEMAN um dos principais marcos teóricos deste trabalho.

A crítica de PATEMAN aos autores da época é que muito se discutia em termos de “níveis de participação”, mas não se considerava a “não-participação”. Autores como McGregor, Swatell e Lammers objetivavam os graus de participação a partir do favorecimento de oportunidades, na possibilidade de influência em decisões, normalmente, de subordinados¹³⁷ em relação ao seus respectivos chefes. A participação para eles era um sinal de maior liberdade por gerar maior controle dos funcionários em relação à chefia administrativa¹³⁸. Essa participação aparecia em maior ou menor grau. Mas PATEMAN via nos menores graus de participação destes autores uma real “não-participação” ou uma mera participação formal. Em ações em que a influência daqueles que participam é muito pouca ou nenhuma, para ela, não há verdadeira participação e sugere uma análise mais rigorosa desses níveis de participação.

Coleta, como uma condição essencial para a participação, a partir de French, Israel e Aas, a necessidade de influência recíproca entre partes diretamente

¹³⁵ PATEMAN, Carole. **Participation and Democracy Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, pp. 25 – 33.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 102.

¹³⁷ Usamos, a partir daqui, palavras como “subordinados” e “superiores”, mantendo, assim, a nomenclatura típica da discussão sobre “democracia industrial” feita pela própria Carole Pateman.

¹³⁸ Todos esses autores discutiam “democracia industrial”, ou seja, a teoria da participação democrática dentro de empresas, no campo profissional.

envolvidas e interessadas. Assim, a relação passa a ser menos de subordinação e mais de cooperação. Sua mudança de enfoque sugere que a mera composição de grupos, reunião sem real influência deliberativa ou mesmo o simples ato de se manter informado não é suficiente para se falar em participação democrática. Isso, sem poder deliberacional, é uma não-participação. Essas ações são, em realidade, técnicas de persuasão dos administradores cujo o objetivo exclusivo de eficiência empresarial inspira a sensação fundamental de participação, mas não a própria ação¹³⁹.

Dessa forma, PATEMAN, após uma rigorosa análise empírica, classifica a participação em três níveis¹⁴⁰:

1. Pseudoparticipação – Permite-se o debate ou a discussão. Permite-se, até mesmo, o questionamento dos subordinados em relação a seus superiores. Mas tudo é construído (e por que não falar em “forjado”?) para endossar uma decisão previamente tomada. Faz acreditar, através das devidas formalidades, que houve um livre debate, mas induz a aceitação de algo já anterior e materialmente decidido, sem participação dos subordinados. Sem o livre acesso à informação (como aspectos institucionais e definições de agenda), não há participação, mas sim, a simples aplicação de técnica de persuasão. Usa-se a opinião dos consultados meramente como legitimação do que foi decidido sem real consulta a eles.
2. Participação Parcial – Existe uma grande diferença entre poder de influência e real poder. O primeiro é, obviamente, mais fraco por ser gerador de uma tendência opinativa que não necessariamente irá produzir resultado esperado (opinião emitida). Já o segundo, o real poder, é mais forte que o anterior por ser o poder de decisão em si. O opinião neste caso emitida será, de fato, levado em consideração. Entre ter influência e ter poder decisório, existe um grande abismo. No caso da participação parcial, subordinados possuem, no

¹³⁹ *Ibidem*, p. 94.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pp. 95 – 98.

máximo, a possibilidade de influência. A decisão final fica com os detentores do real poder, isto é, os superiores.

3. Participação Plena – Aqui, o grupo de interessados é auto-regulado, toma suas próprias decisões. Na prática, isso acontece nas decisões cotidianas, de administração rotineira. No entanto, o ideal é que a auto-regulação chegue a níveis gerenciais, ou tomadas de decisões mais complexas, isto é, em nível de gerenciamento empresarial. Neste caso, não existem dois lados conflitantes. Existem objetivos comuns de um grupo uno e suas opiniões emitidas determinam o resultado, transcendendo uma mera influência de uma participação formal.

Na avaliação destes níveis, tem grande relevância os “efeitos psicológicos” da participação. Os sentimentos de competência e eficiência são fortes estímulos para a confiança, a satisfação na atuação e a criação de novas expectativas. O senso de eficácia faz parte do efeito educativo da participação¹⁴¹. Contudo, se a participação não for plena, grandes são as chances dessas expectativas serem frustradas.

Assim, PATEMAN elenca vários problemas e empecilhos para a participação plena e democrática. Dentre eles estão o próprio sentimento de “ser subordinado”, o baixo interesse nos assuntos políticos, a falta de informação, a falta de um *feedback* dos superiores e o paternalismo. Lembra que são condições para a consolidação de uma democracia participativa a igualdade econômica (trabalhando com exemplos como a redistribuição salarial) e o pleno acesso às informações necessárias ao debate livre e sem qualquer tipo de coação.

Diferentes níveis de participação demandam diferentes graus de estímulos e, por consequência, procedimentos diferenciados. Abaixo vê-se a tipologia criada por PRETTY e SMITH¹⁴².

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 102.

¹⁴² PRETTY, J.; SMITH, C. *apud* VEIGA, Bruno Gonzaga Agapito da. **Participação social e políticas públicas das águas: olhares sobre as experiências do Braisl, Portugal e França**. Tese de doutorado em Política e Gestão Ambiental. Brasília: Universidade de Brasília, 2007, p. 49.

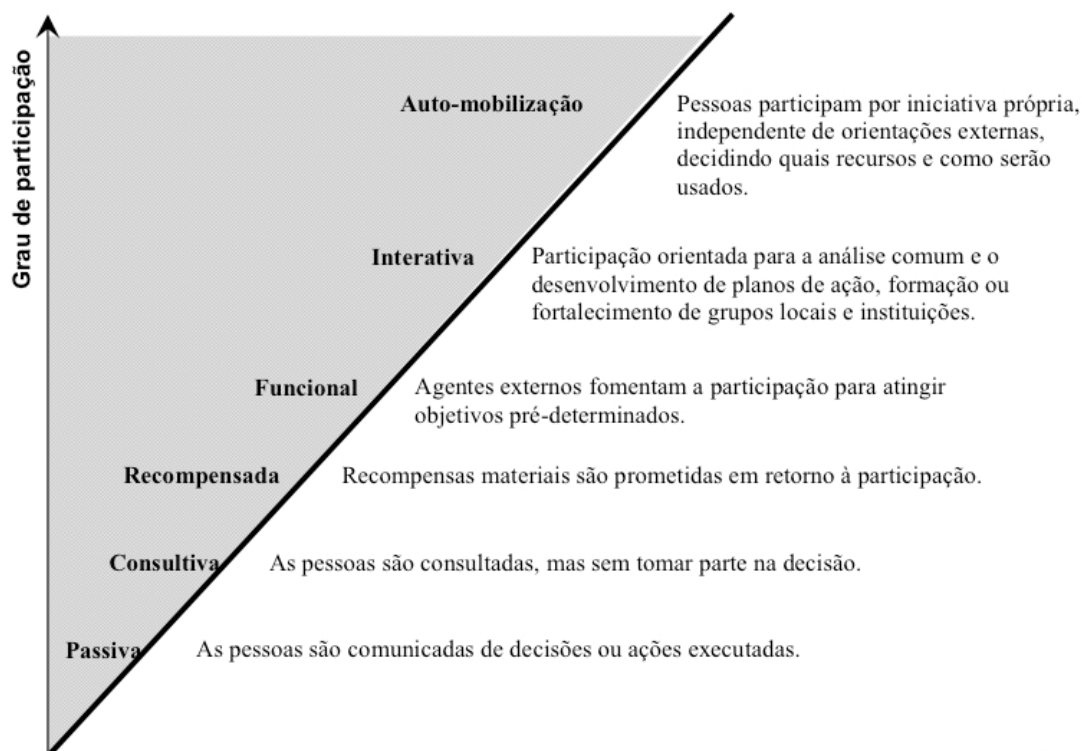


Gráfico 1: Classificação da participação de PRETTY e SMITH (2003).

Avaliando as secções anteriores e alguns dos elementos tecnológicos sugeridos, e sobrepondo as teorias dos marcos teóricos acima sugeridos, surgem inúmeras possibilidades pelas quais as TICs podem promover alguma solução para a apatia política (ou, ao menos, melhorar em alguns níveis a participação). Em realidade, tais problemas podem ser minimizados sem reclamar estratégias mirabolantes ou tecnologias inexistentes no país. As providências, talvez, sejam mais simples do que se imagina, como mostra a experiência de algumas capitais no uso das TICs em políticas públicas e aplicação de recursos tecnológicos.

5. Diferentes níveis de participação democrática através do uso das TICs

Não se discute se as TICs são capazes de gerar mudanças políticas no âmbito de procedimentos. Isso já se sabe. O que importa é saber se essas

mudanças produzem, de fato, maior participação política entre os cidadãos nos processos de produção de decisão política.

Por GOMES¹⁴³, existem cinco graus diferentes de participação, que podem ser aplicados genericamente à maior parte das democracias liberais conhecidas, mas que, em seu estudo, pensa esses graus quanto à democracia digital especificamente. Esses graus, à medida que vão se intensificando, vão desde o nível mais apático e passivo quanto ao comportamento dos cidadãos (uma democracia de “mão única”) até, em um grau admitidamente utópico por hora, fazer um retorno ao ideal grego de democracia direta de assembleia.

Entendemos ser importante, para pensar procedimentalmente a democracia em função do emprego das TICs, lançar mão desta gradação, para facilitar a sobreposição da realidade atual das políticas tecnológicas do orçamento participativo.

O **primeiro grau de democracia digital** deve ser caracterizada pela disponibilidade de informação e por uma eficiente prestação de serviços. Através das TICs, a esfera civil tomaria conhecimento de informações governamentais. Contudo esse fluxo de informações, neste primeiro momento, seria apenas uma via de “mão única” onde o governo se compromete em fornecer os dados. Não há um *feedback*. Os papéis aqui são definidos de maneira clara e simplificada: o governo deve suprir as necessidades básicas, incluindo informação (papel ativo), enquanto o cidadão passivamente aguarda receber informação e serviços de forma eficiente e rápida. GOMES chama esse primeiro nível de “cidadania *delivery*”, onde os cidadãos recebem os serviços públicos através da rede, em domicílio. Aqui segue-se a lógica econométrica, na busca da maximização de resultados e minimização de danos. Nesse sentido, FREY sugere um novo modelo de governança, na busca da modernização econômica, do aumento da eficiência e da eficácia e do desenvolvimento sustentável (humano e financeiro)¹⁴⁴, de um Estado que mais age

¹⁴³ GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política.** In Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos. Vol. VII. No. 3. Setembro – dezembro de 2005, pp. 214 – 222.

¹⁴⁴ FREY, Klaus. **Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento.** In EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). Internet e Política: Teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2002, PP. 143 – 146.

como uma empresa que trata as TICs como bens de capital e uma forma de incrementar a produção e os resultados¹⁴⁵.

Mas apesar desta visão do Estado, FREY argumenta que esse novo modelo de democracia não subsistiria sem fundamentais parcerias entre o público e o privado, tendo em vista uma tendência neoliberal de retração do Estado e enfraquecimento de instituições públicas¹⁴⁶. Sendo assim, essa característica poderia abrir uma brecha para o **segundo grau de democracia digital**: aquele em que o cidadão assume um papel um pouco menos passivo, à medida em que o Estado colhe a opinião pública a respeito da agenda. As TICs neste instante passam a ter essencial função de meio condutor desta troca de informações. Contudo, essas características (somadas às do primeiro grau) não são suficientes para se falar em um diálogo. Isto, pois ainda não há o *feedback* necessário por parte do Estado nem o comprometimento de que aquelas opiniões serão, de fato, priorizadas e, portanto, atendidas.

Esses dois primeiros níveis são democracia *one way* (democracias de mão única). Nelas se atende exclusivamente a fórmula vetorial G2C – *government to citizen*.

O **terceiro grau de democracia digital** insere elemento muito relevante para teoria da democracia contemporânea: o *accountability*. Esse nível de democracia é identificado por um alto índice de transparência e de responsividade. Com uma maior permeabilidade e a possibilidade de alguma intervenção da esfera civil, pode já se falar em algum controle popular. Enquanto, nos dois primeiros graus de democracia, a informação é relativamente “inócua”, neste terceiro instante o cidadão pode exigir explicações, questionar ações e demandar transparência em todo tema de interesse público. O “ponto fraco” deste nível de democracia digital está na grave restrição de que a tomada de decisão ainda se limita ao âmbito burocrático da esfera política, não alcançando o cotidiano, como acontece no próximo nível.

Uma vez instalados mecanismos de discussão com objetivo do convencimento mútuo, ingressa-se no **quarto grau de democracia digital**: a democracia deliberativa digital. A interação, o diálogo aberto e livre, a exposição de

¹⁴⁵ *Ibidem* SILVA, 2005.

¹⁴⁶ *Ibidem* FREY, 2002.

reivindicações quanto a problemas comuns são características não de indivíduos que atendem a interesses exclusivamente privados, mas sim de cidadãos orientados publicamente. De um ponto de vista da representatividade, este quarto grau de democracia digital é, provavelmente, o mais intenso em termos de participação popular. Através do uso dessas novas tecnologias, amplia-se a esfera pública. Aqui, a esfera civil deixa de ser estritamente consultiva para gerar cidadãos que são, na prática, agentes produtores da decisão política. Mas vale ressaltar que as TICs possuem, mais uma vez, um papel-meio, não sendo o fim democrático em si. A participação o é. Como bem coloca FREY:

A *world wide web* não foi criada com a finalidade de promover a cidadania democrática, mas possui, sem dúvida, grandes potencialidades democráticas, e pode ser usada para renovar modos de participação política e tomada de decisões.¹⁴⁷

O último nível de participação desta gradação é simpaticamente chamada de democracia *plug and play* por GOMES. O **quinto grau de democracia digital** é a democracia direta, aos moldes das assembleias gregas, facilitada pelo advento do voto eletrônico, se possível *online*. Pode-se pensar, como exemplo, nos plebiscitos *online*. Esta é uma ideia bastante idealista e que traz em seu cerne mudanças significativas no modelo democrático. Seu fim está na participação direta. A diferença entre ela e a esfera anterior é a representação (inexistente nesta, porquanto desnecessária na atuação primária direta dos cidadãos). A tecnologia propicia inúmeras possibilidades interativas, embora agregue inúmeros problemas práticos e alguns perigos como a formação de uma “democracia de apertar botão”¹⁴⁸.

Este último nível agrega um problema fundamental para a discussão: com a total eliminação de representantes, quem faria as questões a serem respondidas (votadas) por todos? Essa é uma pergunta imprescindível quando se chega nesse nível de tentativa de superação da democracia representativa.

MACPHERSON idealiza a expectativa de ampliação da participação nos governos, a partir de sua crítica ao que ele denomina de democracia de equilíbrio, ou seja, o modelo schumpeteriano. Para ele, o aumento da participação é desejável. O problema é pensar se é possível e como. Para MACPHERSON, o principal

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 148.

¹⁴⁸ *Ibidem* SILVA, p. 457.

problema da democracia participativa está na dimensão da participação¹⁴⁹. O ideal de democracia direta não tem como ser realizado em escala nacional, mesmo com toda tecnologia existente. Portanto, a possibilidade de consultas diretas em formato plebiscitário estaria comprometida, ainda que usando a mais moderna tecnologia por causa da pergunta “quem faria as questões?”. A agenda é impossível de ser determinada pela coletividade na íntegra.

Em geral, a consulta popular direta só consegue obter respostas dicotômicas: sim ou não. A inviabilidade de uma resposta mais completa é proporcional à complexidade das sociedades contemporâneas. A própria elaboração de perguntas mais detalhadas também se torna inviável na prática de uma sociedade plural, heterogênea, dinâmica e complexa. As questões não poderiam ter iniciativa popular. Para MACPHERSON, elas deveriam ser confiadas a algum órgão governamental. O máximo que poderia (e deveria) ocorrer é que as questões deveriam ser pensadas de forma a harmonizar-se com o resultado das consultas mais amplas anteriormente feitas à população, já que as decisões governamentais dependem das decisões populares. MACPHERSON diz haver sérios limites quanto à iniciativa popular na formulação de questões sobre grandes problemas inter-relacionados de política social ou mesmo de ordem econômica em geral e que essa tarefa deveria ficar a cargo do governo.

Diz ele:

Nada podemos sem políticos eleitos. Devemos confiar, embora não devemos confiar exclusivamente, na democracia indireta. O problema é tornar responsáveis os políticos. O aparelho eletrônico doméstico em cima de cada cama não pode fazer isso. A tecnologia eletrônica, pois, não nos pode dar a democracia direta. Assim, o problema da democracia participativa em grande escala parece insolúvel.¹⁵⁰

A “computadorcracia” é tema igualmente recorrente no pensamento de BOBBIO. Apesar de seu otimismo desde a década de 70 até o início da década de 80, dentre algumas mudanças de pensamento, o autor amadurecido conclui a favor da impossibilidade moderna da democracia direta. Sua decepção quanto a natureza democrática da tecnologia começa em 1984, em **O Futuro da Democracia**. Consolida a certeza da inviabilidade de uma democracia direta através da

¹⁴⁹ MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, pp. 98 – 101.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 101.

tecnologia, na década de 90, em **Prefazione alla nuova edizione** do *Saggi sulla Scienza Politica in Itália*, afirmando, entretanto, a ampliação democrática promovida pelos computadores. A negação de uma democracia direta, apesar das oportunidade geradas pelos computadores, é vista em BOBBIO também pela necessidade de um conjunto de profissionais da política com a função prioritária de articular propostas para serem discutidas anteriormente à própria sociedade civil organizada¹⁵¹.

Sobre Bobbio, BRANDÃO afirma:

Interessante é que as hesitações de Bobbio, no que tange ao entendimento das possibilidades permitidas pelo computador para a realização ou ampliação da democracia direta, ao que parece, ocorrem no mesmo compasso das suas hesitações no que respeita nível de participação da cidadania no âmbito do seu procedimentalismo. Mais participação e mais possibilidades para o computador, na década de 70; menos participação e menos possibilidades para o computador no início da década de 80; e assim por diante. Salvo melhor entendimento, a racionalização do autor sobre a apatia política é mais ou menos restrita aos primeiros anos da década de 80.¹⁵²

Apesar de toda evolução técnica já atingida, ainda é impossível de se pensar o quinto nível de participação com as tecnologias existentes hoje. Aliás, como o próprio GOMES admite em seu artigo, não se conhece nenhum Estado com níveis eficientes de implementação do terceiro, quarto ou quinto graus das tecnologias. Justifica sua teoria:

Sabe-se que as possibilidades plebiscitárias da internet já se provaram eficazes, assim como as ferramentas fundamentais para os fóruns públicos de toda a natureza. Não se sabe, todavia, que efeitos uma taxa muito intensa de transferência da decisão política para esfera civil por meios eletrônicos produziria sobre a sociedade política atual, nem como conciliar a decisão civil com uma gestão do Estado formada por representantes eleitos. Trata-se, na verdade, de modelos absolutamente teóricos, mas com grande efeito prático, sustentando a imaginação de formas de participação popular na política contemporânea e a elaboração e execução de projetos destinados a reformar a qualidade democrática das nossas sociedades.¹⁵³

Como já mencionado, essa gradação serve como base para pensar as TICs de maneira pragmática em um contexto democrático. Mas existem inúmeras outras possibilidades além destes “graus”. Situações que podem se encontrar “entre graus” ou mesmo ter características de mais de um destes níveis. Estes não são

¹⁵¹ BRANDÃO, Assis. **O conceito de democracia em Bobbio**. Tese de doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2001, pp. 162 – 164.

¹⁵² *Ibidem*, p. 164.

¹⁵³ *Ibidem* GOMES, pp. 219 – 220.

excludentes entre si. Como bem como coloca SILVA, são “indícios graduantes” e não “determinantes” das realidades e será dessa maneira sugerida que iremos interpretá-los.

O orçamento público é um dos instrumentos de gestão, planejamento e execução das finanças públicas. O *incoming* e *outcoming*¹⁵⁴ são diferentes etapas do orçamento público que, materialmente, trata-se da previsão eficiente de Receitas e Despesas públicas dentro de determinado exercício (ano civil). Formalmente, orçamento é lei de iniciativa do Poder Executivo, conforme é definido pela Constituição Federal, em seu art. 165, I, II e III, ao tratar, respectivamente, do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. O orçamento, assim, deve conter os objetivos que, naquele certo período, o governo intenta lograr.

O orçamento possui grande importância graças ao impacto de suas consequências nas ações do governo e nas tomadas de decisões em razão da conjuntura econômica do país naquele momento. Importa, portanto, para a análise da política econômica, nas escolhas tomadas quanto ao desenvolvimento nacional, bem como no controle do déficit público. Para tanto, a evidente transparência das ações governamentais, a contínua prestação de contas, prestação de informações oficiais verdadeiras e demonstração de resultados de políticas públicas relacionadas criam o respeito necessário ao cidadão.

Assim, o orçamento público é, além de um instrumento de controle financeiro, ele também é um elemento reformulador das ações e agenda do Estado. Mas, para que isso ocorra, com efetividade, necessário se faz promover a responsabilização dos agentes gestores. Daí ser de máxima importância a função primordial do controle. Controle é inerente a qualquer forma de organização e pressupõe o monitoramento constante de determinado elemento, com a finalidade de compará-lo com um padrão tido como ideal e, a partir desse resultado, implementar o melhor curso de desenvolvimento.

O controle, ou fiscalização, pode ser interno ou externo, sendo o primeiro conhecido como autocontrole, isto é, fiscalização realizada internamente, pelo próprio Poder em questão. Sua grande vantagem é que a entidade fiscalizadora, por ser, ao mesmo tempo, entidade avaliada, tem contato direto mais próximo com o objeto de controle e, assim, pressupões maior conhecimento sobre a matéria. A Carta Magna estabelece a competência do controle interno no seu art. 74 e sugere

¹⁵⁴ Entrada e saída de recursos.

complementariedade quanto ao controle externo, não havendo, dessa maneira, hierarquia entre os dois sistemas.

Este, por sua vez, tem menos riscos de ter sua imparcialidade e neutralidade afetada, pois não há envolvimento de interesses com a entidade avaliada. Dessa forma, costumam ser os resultados desse tipo de controle mais contundentes. Também encontrado no art. 74 supra, o controle externo é subdividido em dois tipos: controle parlamentar direto, que se dá por meio do exercício dos poderes do Congresso Nacional; e o controle parlamentar com auxílio do TCU – Tribunal de Contas da União, conforme explicita o art. 71 da Constituição.

Tanto controle interno quanto o externo pode ser exercido por iniciativa própria ou mediante provocação.

Daí ser de grande importância a participação cidadão nos interesses públicos. O cidadão pode provocar as autoridades responsáveis por esses processos, contribuindo através de seu controle social. Esse controle exercido pela sociedade sobre o governo demanda reflexão e discussão a respeito dos temas da vida política coletiva. Se dá através da participação social nos processos de planejamento, acompanhamento e monitoramento da gestão pública e da execução das políticas públicas.

O controle se dá em função da legalidade, legitimidade eficiência e economicidade, princípios estes da Administração Pública. Para própria Rede de Controle da Gestão Pública, a participação da sociedade ao lado das instituições de controle melhora a sua eficiência¹⁵⁵.

A informática pode, em muito, auxiliar esse controle, em respeito, principalmente, aos princípios de economicidade e da eficiência. Em Minas gerais, o TCE/MG – Tribunal de Conta do Estado de Minas Gerais – desenvolveu o SIPP – Sistema Informatizado de Parecer Prévio. Tal sistema possibilita a prestação de contas de maneira automatizada, visando maior agilidade e eficiência. O sistema iniciado em 1995, possuía três etapas, quais eram cadastramento das unidades orçamentárias; entrada dos dados e das informações contábeis; e, por fim,

¹⁵⁵ REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA. **Rede de controle completa seu primeiro aniversário.** In Notícias. Disponível em: http://www.rededecontrole.gov.br/portal/page/portal/rededecontrole/noticias/noticias_repositorio/Rede%20de%20Controle%20completa%20um%20ano. Acesso em 30 de março de 2010. *Online*.

consolidação dos comparativos e demonstrativos. O sistema entrou em pleno funcionamento em quase todo o estado. Em 1998, 845 municípios mineiros de um total de 853 já estavam inseridos no banco de dados. Foi o primeiro sistema de prestação de contas anuais informatizado do estado, que veiculava as informações fisicamente em disquetes.

Em 1999, houve um novo avanço tecnológico em Minas Gerais: foi iniciado o planejamento através do SIACE – Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo – mais amplo, eficiente e moderno. Esse sistema vigora até hoje em todo o estado, imprimindo maior transparência na prestação de contas orçamentária¹⁵⁶.

Todo os esforços para informatizar os processos políticos públicos são louváveis e dignos de atenção. Mas algumas questões técnicas devem ser ressaltadas à medida que, em se tratando de uma democracia, o interesse público deve sempre ser priorizado. Uma delas é que os *softwares* produzidos para os sistemas acima mencionados (SIPP e SIACE) possuem extensão “exe”, isto é, é programa executável na plataforma *Windows*, plataforma esta privada e de custo direto financeiro mais alto que uma plataforma aberta. Se a escolha dos programas fosse voltada para plataformas abertas, como o *Linux*, estar-se-ia barateando o custo financeiro inicial do usuário cidadão e, dessa maneira, promovendo a inclusão digital. O tema é de fato polêmico.

Os governos estaduais exprimem o argumento de que é grande a familiaridade com a plataforma *Windows* (embora proprietária e, portanto, mais custosa que o outro formato), que haveria resistência contra um outro formato e que, assim é mais fácil de desenvolver ferramentas para um maior contingente de usuários¹⁵⁷.

Por outro lado, “costume” não é argumento suficiente para eficiência. Uma comunidade participativa de usuários de programas e plataformas livres e/ou abertos podem se mostrar muito competentes na organização de estratégias de atualização,

¹⁵⁶ CASTRO, Flávio Regis Carvalho de Moura e. **Diretoria de informática – suporte operacional à automação e desenvolvimento e administração de dados e redes**. In Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, edição 1, março. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2006, p. 9

¹⁵⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Sistema/Atualizações**. In Sistemas informatizados. Disponível em: http://www.tce.mg.gov.br/?cod_pagina=120&acao=pagina&cod_secao_menu=&a=. Acesso em: 26 de abril de 2010.

explicações e resoluções de problemas técnicos. O uso de programas livres gera uma maior possibilidade de integração, manipulação, modificação e melhoramento desses *softwares*. A atualização é mais frequente e constante. Isso também ajuda a nação a reduzir o *gap* tecnológico em relação a outros países mais ricos, à medida que promove mais facilmente o acesso a essas TICs.

A fiscalização deve, portanto, partir de premissas e critérios de uma boa governança e de *accountability*.

A governança é a capacidade do governo de solucionar problemas ligados ao interesse público, através da formulação e execução de políticas públicas adequadas. Significa uma capacidade de intervenção efetiva. O conceito de governança empregado neste trabalho não se limita, porém, à forma institucional do Estado ou sua eficiência em implementar políticas públicas, embora se reconheça a importância fundamental desses aspectos. O conceito vai além de questões político-institucionais, tratando, também, de questões como a inter-relação entre Estado e sociedade civil organizada, na tomada de decisões, implementações, acompanhamentos e execução de políticas públicas que satisfazem o interesse geral. Questões ligados a padrões de articulações e cooperações entre os mais diversos atores sociais e políticos complementam resultados de arranjos institucionais reguladores do sistema. Sobre essa visão ampla do que seria governança, SANTOS afirma:

Dentro desse espírito, a discussão mais recente do conceito de *governance* ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras dentro do sistema econômico. Incluem-se aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos.¹⁵⁸

Em síntese, governança é um conjunto complexo de características, todas imprescindíveis ao seu estabelecimento, tais como meios institucionais de acesso eficiente do cidadão ao Estado, mobilização e participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas e plena capacidade operacional da burocracia governamental.

¹⁵⁸ SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executiva-legislativo no Brasil pós-constituente.** In Dados, vol. 40, n. 30, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997.

Já *accountability*, segundo elemento fundamental ao controle orçamentário, está ligado à obrigação da Administração Pública de prestar contas às instâncias controladoras, inclusive à sociedade. Deve, portanto, haver explicações regulares a respeito das ações tomadas e de planejamento. É, dessa maneira, um aspecto fundamental da governança. Diferentes graus de *accountability* afetam a qualidade da governança. Esse “obrigação ética” por parte do Estado não ameaça a autoridade ou a legitimidade do mesmo. Ao contrário, alguns autores defendem a ideia inversa de que *accountability* é bastante compatível com a autoridade estatal, como FEREJOHN:

Se existem forças exógenas levando a uma abertura do processo governamental, isso permitirá que o processo político reformado gere mais bem-estar da sociedade. É verdade, à primeira vista, que o crescimento governamental e abertura evoluem em paralelo, embora seja necessária uma observação muito mais esmiuçada para se perceber quão certa tal generalização descritiva realmente é. Existe, a partir do argumento aqui exposto, razão para acreditar que estes fenômenos estejam causalmente ligados: que o aumento da autoridade governamental fora causado pelo aumento da possibilidade de observação¹⁵⁹ do agente. Talvez uma hipótese ainda mais forte possa ser arriscada: que a autoridade do governo se expandira nas exatas mesmas áreas em que a possibilidade de observação havia crescido.¹⁶⁰

As relações entre *accountability*, responsividade e governança são também delineadas por questões institucionais nas democracias mais recentes, como o Brasil. FEREJOHN parte do suposto que:

Tomamos como verdade que o governo moderno deva ser democrático no sentido de obter sua autoridade direta ou indiretamente do povo. Mas governos democráticos diferem imensamente na produção de políticas que são responsivas à vontade popular. Em parte, essa variação pode ser traçada a partir das diversas estruturas representativas de vários governos democráticos. Instituições eleitorais são usadas não só para escolher bons políticos, mas como mecanismos para manter operadores responsáveis ao público e, dessa forma, eles podem fazer políticas mais ou menos responsivas aos interesses públicos. *Accountability* é, assim, uma característica das estruturas institucionais, enquanto responsividade é uma consequência da interação dentro dessas estruturas. Em outras palavras, responsividade é uma medida de quanto *accountability* uma estrutura institucional permite.¹⁶¹

¹⁵⁹ “Possibilidade de observação” foi traduzido livremente do original “observability”. Para não ser usado aqui o neologismo “observabilidade”, a tradução foi feita de uma maneira mais próxima a manter o sentido de “capacidade de observação”, de “fiscalização”, sentido este encontrado no texto.

¹⁶⁰ FEREJOHN, John. **Accountability and authority: toward a theory of political accountability.** In PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (orgs.). “Democracy, accountability and representation”. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 148. Tradução livre.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 131. Tradução livre.

Dado este cenário, onde o orçamento público demanda elementos fundamentais para sua existência democrática em uma boa governança, tais como controle interno, externo e social, fiscalização e *accountability*, faz-se necessário o uso de algumas inovações facilitadoras desse objetivo. Essas inovações são as chamadas instituições híbridas. Elas consistem numa atual forma de participação ampliada e que existem, no Brasil, desde a década de 1990. São consideradas instrumentos democráticos pois dividem os processos deliberativos entre os atores estatais e os atores sociais, ampliando, dessa forma, a participação cidadã. Exemplos de instituições híbridas são os conselhos de gestão pública e o próprio orçamento participativo. A respeito da inserção dessas instituições híbridas no país, AVRITZER diz, levantando limitações:

Os casos das novas instituições híbridas no Brasil colocam a questão da igualdade deliberativa. Por um lado, parece inegável ter havido um enorme aumento de instâncias de participação, de debate e de deliberação pública. Essas instituições aumentaram o envolvimento dos atores sociais na elaboração das políticas, assim como, os locais de contato e deliberação entre atores sociais e atores estatais. No entanto, é importante também perceber que há uma grande variação na capacidade deliberativa desses espaços, que devido a seu caráter compulsório, tem a sua efetividade deliberativa diminuída durante seu processo de implantação.¹⁶²

4.1. A importância do orçamento participativo na redistribuição de poder entre todos os cidadãos

O orçamento participativo possui como principal característica a atuação democrática promotora da equidade, da solidariedade e da eficiência política. Esses são elementos que contribuem para o melhoramento da qualidade de vida de cidadãos, em especial, da população de baixa renda graças ao efeito redistributivo do orçamento. Em termos materiais, vários resultados a respeito do orçamento participativo no Brasil mostram que é forte o efeito distributivo via relocação de custos e recursos embasados na priorização de áreas mais necessitadas dentro dos municípios nacionais. A participação popular vai desde o estabelecimento de critérios para a distribuição de recursos, até o estabelecimento das prioridades,

¹⁶² AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, participação e instituições híbridas**. In Teoria & Sociedade – Revista dos departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia – UFMG. Número especial, março. Belo Horizonte: UFMG, 2005, p. 38.

passando pelo levantamento dos principais problemas vivenciados pelos agentes participantes. É esta característica fundamental de difundir o poder de alocar recursos que levou SANTOS a considerar o orçamento participativo como “o embrião da democracia redistributiva”¹⁶³.

Por sua vez, NAVARRO, ao comparar a democracia em Porto Alegre com a experiência de programas de ação afirmativa nos Estados Unidos, disse ser o OP uma espécie de “democracia afirmativa”, graças aos seus efeitos redistributivos em localidades onde existe tradicional assimetria de poder¹⁶⁴. Isso nos leva a crer que o OP tem o poder de aumentar a democracia local já que gera a possibilidade de representantes de baixa renda chegarem à arena deliberatória política. Cria condições muito apropriadas para isso.

Essa característica do OP se mostra de extrema importância quando levamos em consideração o fato do Brasil ser um país de grandes desigualdades sociais e elevada concentração de renda. Seu coeficiente Gini ainda é um dos mais altos do mundo, apesar de seu constante decréscimo. Esse índice mede a desigualdade de distribuição de renda em um país e é calculado a partir da curva Lorenz. Esse indicador varia de 0 a 1, sendo 0 correspondente a uma situação na qual toda a população recebesse renda equivalente, e 1 seria o caso em que uma única pessoa é detentora de toda riqueza do país. Na década de 90, o Brasil chegou a alcançar 0,6. Os dados mais atualizados mostram que esse índice vem caindo. Relatório de 2006 quanto ao ano de referência de 2003 do o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – mostra uma queda pequena do Brasil para 0,58, mas é uma queda importante pois representa uma contra-tendência se comparado a países que têm seu Gini em alta como o Paraguai, Colômbia e Bolívia, como aparece no **Gráfico 2**¹⁶⁵. Esses são dados similares aos publicados no site da CIA

¹⁶³ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva**. In _____ (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 514.

¹⁶⁴ NAVARRO, Z. **Affirmative democracy and redistributive development: the caso os participatory budgeting in Porto Alegre (1989 – 1997)**. Cartagena: Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana, 1998.

¹⁶⁵ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Brasil reduz desigualdade e sobe no ranking: relatório do PNUD vê o país como exemplo de que o problema pode ser combatido; mesmo com avanços, distribuição de renda é a 10ª pior**. In Reportagens. Disponível em: http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=2390&lay=pde. Acesso em: 23 de março de 2009.

World Fact Book¹⁶⁶, onde informa o Gini brasileiro levemente mais otimista de 0,567 em 2005.

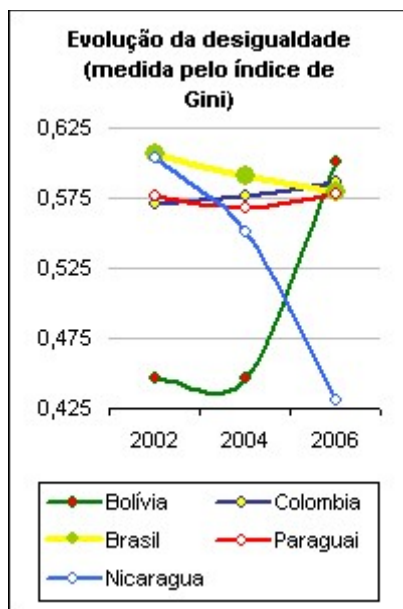


Gráfico 2: Evolução da desigualdade em países da América Latina

Inovações institucionais como o OP ampliam o alcance do processo democrático para os segmentos mais pobres da população. Dessa forma, a possibilidade de desenvolvimento econômico que agrega este processo pode ser fundamental, inclusive, para reduzir a imensa concentração de renda ainda existente hoje no país.

A experiência da participação através da descentralização do planejamento é vista por PINTO como uma clara redistribuição de poder, a partir de uma autoridade interessada em um novo arranjo de poder, em seu estudo comparativo entre o governo de Kerala (Índia) e a prefeitura de Porto Alegre (Brasil)¹⁶⁷. É feito, assim, uma verdadeira rede de transmissão de poder. No caso do orçamento participativo de Porto Alegre, o complexo de conjunto de assembleias, divididas por tempo e temática em duas rodadas de reuniões preparatórias, obtiveram sucesso no

¹⁶⁶ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **Field Listing – Distribution of family income – Gini index.** In The World Fact Book. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>. Acesso em: 23 de março de 2009.

¹⁶⁷ PINTO, Céli Regina Jardim. **Espaços deliberativos e a questão da representação.** In RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais – vol. 19, n. 54, fevereiro, 2004, pp. 104 – 105.

processo de inclusão e social e *empowerment*. Sem maiores tensões, essa alternativa ao Estado é de iniciativa do próprio governo, mas segue uma proposta de cooperação com a sociedade civil. O funcionamento desse sofisticado processo de tomada de decisões é, normalmente, dirigido por um órgão ligado ao Gabinete do Prefeito e promove a organização da sociedade civil que mantém, em tese, independência e autonomia de aspectos típicos da política institucional governamental.

PINTO acredita em três razões fundamentais para a escolha da realização do OP¹⁶⁸:

1. A postura política ideológica (normalmente de esquerda), que busca o alongamento da democracia e a inclusão;
2. A incapacidade de formar um legislativo majoritário. Dedicando maior poder de deliberação para a população, retira-se parte deste poder das mãos de adversários políticos; e
3. A escassez de recursos coloca a responsabilidade de escolha da aplicação destes nas mãos da própria população, conquistando, assim, a legitimação da própria aplicação.

A autora ainda fala em três condições para se criar uma conjuntura propícia¹⁶⁹ para o sucesso de experiências de descentralização do planejamento por participação:

1. A presença de partidos de esquerda no governo;
2. Longa e sólida tradição de participação e organização da sociedade civil, como manifestações de associativismo, organizações de bairro, redes de solidariedade, trocas de experiência, movimentos comunitários, etc. (como ocorriam em Porto Alegre desde a década de 50); e
3. Níveis de desenvolvimento socioeconômicos superiores às demais localidades do país.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 101.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 101 – 103.

Isso pode gerar um círculo vicioso positivo para o microcosmo, mas essas condições são muito limitantes para demais realidades que não apresentam tais características.

Explica a autora:

Assim, estamos diante de conjunturas particulares, em que a gestão de governos de partidos de esquerda se faz em cidades com tradição de sociedade civil organizada e com índices socioeconômicos que superam em muito as condições de seus países. Deparamo-nos aqui com uma espécie de círculo vicioso ou virtuoso de complicada resolução: poder-se-ia argumentar que a participação é consequência de uma sociedade organizada, em que os indivíduos possuem melhores condições sociais, econômicas e educacionais, o que, por sua vez, os leva a votar em partidos mais identificados com causas sociais e com questões concernentes à participação democrática. Se a democracia participativa necessita dessas condições para se desenvolver, como pensar na alteração dessas condições em países ou regiões de extrema pobreza e onde domina partidos oligárquicos, responsáveis por políticas excludentes? [...]

E soluciona:

Para analisar de forma mais positiva essa problemática é necessário escapar da armadilha, tantas vezes presentes na reflexão sobre a sociedade, de uma espécie de etapismo, onde ao se estabelecer precondições para que uma dada situação ocorra, se está estabelecendo *a priori* as condições para que ela não ocorra.¹⁷⁰

A eficiência promovida a partir da junção das TICs com o processo de OP abre um canal para maiores possibilidades de interação social: relação indivíduo-indivíduo, indivíduo-grupo, indivíduo-Estado. Havendo tal interação, o canal para diferentes níveis de participação social estará aberto. MACIEL e GARCIA¹⁷¹ acreditam que as TICs estimulam a participação social no processo de democracia eletrônica, através do debate e da votação em questões, inclusive, governamentais. Eles, percebendo esta qualidade, criaram um Modelo Interativo entre Governo-Cidadão com base no modelo de gestão democrática do orçamento Participativo, para concretizar a participação cidadã.

O orçamento participativo é uma boa ferramenta para o fortalecimento das instituições democráticas, na medida em que se espera um aumento da participação dos cidadãos no processo decisório das políticas públicas. É instrumento que vem

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 102 - 103

¹⁷¹ MACIEL, Cristiano; GARCIA, Ana Cristina Bicharra. **Concepção de um modelo de tomada de decisões entre o Governo e os Cidadãos na Web.** In XII Simpósio Brasileiro de Sistemas, Multimídia e Web – 2006. Disponível em: www.ic.uff.br. Acesso em: 05 de fevereiro de 2009.

mostrando resultados em alguns casos, inclusive, em nossa realidade nacional para mudar o quadro perverso de concentração de poder.

A experiência do orçamento participativo tem sido estudado no Brasil desde o bem sucedido caso de Porto Alegre. Desde então, pensa-se em como ampliar a atuação do OP para vários âmbitos que possam estimular as diferentes formas de participação social. A chamada “gestão da informática pública” é um desses setores e foco de presente trabalho, na medida em que, ao final da década de 90, a experiência de Porto Alegre¹⁷² mostrou que a tecnologia da informação é instrumento para a promoção do controle social e participação popular, através da disponibilização e transparência das informações públicas.

CAPÍTULO 5 – FORTALEZA

¹⁷² MAZONI, Marcos. **A experiência da gestão pública da informática no RS.** In IP – Revista Informática Pública. Ano 2. N. 1. Disponível em: WWW.ip.pbh.gov.br. Acesso em: 04 de fevereiro de 2009.

Fortaleza não é uma capital conhecida por ter uma forte tradição associativa. As primeiras manifestações de instâncias de participação popular já datam da década de 90. Os Conselhos de Saúde e da Criança e do Adolescente da época demonstravam um avançado grau institucional de deliberação mas já se embasavam na experiência prévia de outras cidades. Em termos de histórico associativo no Nordeste, o Ceará é um caso intermediário entre a forte mobilização social pernambucana e o “carlismo” manipulativo da Bahia. A participação no Estado cearense começou a partir da chegada ao poder do grupo Tasso Jereissati e Ciro Gomes. Em 2007, pesquisa sobre participação e distribuição nas políticas públicas mostrava que, dentre vinte e duas cidades nordestinas avaliadas quanto à existência de instituições participativas locais, Fortaleza ocupava a 15ª posição no *ranking*¹⁷³.

¹⁷³ AVRITZER, Leonardo. Participação Social no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). **Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste – Relatório da pesquisa – Projeto democracia participativa**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, p. 44.

Quadro 12 – *Ranking* da participação na região Nordeste

<i>Ranking</i> da Participação	
1	Recife (OP)
2	Alagoinhas (OP)
3	Salvador
4	Petrolina
5	Vitória da Conquista (OP)
6	Itabuna
7	Ilhéus
8	Jequié
9	Lauro de Freitas
10	Olinda (OP)
11	Juazeiro (OP)
12	Paulista (OP)
13	Sobral (OP)
14	Camaragibe (OP)
15	Fortaleza
16	Juazeiro do Norte
17	Crato
18	Caruaru (OP)
19	Maracanaú
20	Garanhuns
21	Caucaia
22	Teixeira de Freitas

Fonte: Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas”, 2007.

Esse contexto peculiar de inserção recente de instituições participativas é explicado por SOARES:

Ao traçar de forma sintética as trajetórias políticas específicas dos três estados pesquisados [Pernambuco, Ceará e Bahia], a pesquisa circunscreve o Ceará à situação peculiar de estar “no meio do caminho” entre o estado de Pernambuco, que foi o único da região [Nordeste] a acompanhar o “boom associativo” do Sudeste e do Sul na década de

cinquenta, e o estado da Bahia, com sua forte característica de centralismo político, mandonismo e pouco incentivo à participação popular. Nele, o estímulo à participação popular deu-se sobretudo pela via da disputa intra-oligárquica, no contexto das forças políticas capitaneadas pelas famílias Jereissati e Ferreira Gomes que emergiram durante o período de redemocratização no que se denomina mudancismo – um movimento de reforma administrativa centrado na organização do Estado.¹⁷⁴

Hoje, o mecanismo de gestão municipal participativa de Fortaleza funciona a base de ciclos em que governo e população compartilham a responsabilidade de planejar, anualmente, os gastos e investimentos da cidade. O OP implica dedicar uma parcela do governo à população, instituindo uma maior participação cidadã na escolha dos rumos da comunidade, sendo necessário, como requisito único, ter idade mínima de 6 anos¹⁷⁵.

Existem duas divisões fundamentais no OP de Fortaleza: por bairro e por segmentos sociais. Os segmentos são dedicados aos seguintes grupos minoritários: as mulheres; a população negra; as pessoas com deficiência; LGBT – lésbicas, gays, bissexuais e transexuais; a juventude; os idosos e as idosas. Desses grupos, a maior quantidade de delegados está concentrado no segmento das mulheres. Contudo, a qualidade da participação é forte em todos os grupos. Quanto ao OP territorial, este é dividido em 7 regionais (6 regionais mais o bairro do centro que possui suas próprias assembleias). Essas sete regionais são subdivididas em 40 áreas de participação, cujo o objetivo é a realização de leituras comunitárias e técnicas, nas quais são discutidos os mapas e, junto à população, o traçado dos principais problemas da cidade. Nessas áreas de participação também são realizadas capacitações dos cidadãos das TICs para o OP.¹⁷⁶

Todo ano, inicia-se um novo ciclo de OP. Este começa com a preparação dos cidadãos. As Assembleias Preparatórias são realizadas nas comunidades e conforme a temática do segmento. Nas Assembleias Preparatórias são anunciadas

¹⁷⁴ SOARES, Leonardo Barros. Institucionalidade participativa e democracia deliberativa: a experiência da Comissão de Participação Popular da Prefeitura de Fortaleza. In: **Recanto das letras**. Disponível em: <http://www.recantodasletras.com.br/cronicas/3018316>. Acesso em: 08 de junho de 2011.

¹⁷⁵ Crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos possuem uma secção do OP própria dedicada a seus interesses.

¹⁷⁶ FORTALEZA. Mapas do Plano Diretor são apresentados hoje em audiência pública. In **Plano Diretor Participativo de Fortaleza**. Disponível em: http://www.fortaleza.ce.gov.br/pdpfor/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=5&limit=20&limitstart=20. Acesso em: 25 de dezembro de 2009.

as diretrizes que nortearão a discussão sobre o OP daquele ano, bem como a então situação financeira da prefeitura. São colocados, para a população, as possibilidades e limites do orçamento. Ali, os cidadãos são informados sobre o orçamento público e já se preparam para a etapa seguinte – dessa vez, uma etapa já decisória.

As decisões são tomadas nas Assembleias Deliberativas. Ali são feitas propostas de ideias para melhorar a cidade e, após a apresentação dessas propostas, essas são votadas. As propostas devem atender às diretrizes do plano plurianual participativo, explanado na fase anterior (fase preparatória). As demandas mais votadas são classificadas por segmentos e seguem para a próxima fase: a negociação nos COPs – Conselhos do Orçamento Participativo. É, também, na Assembleia Deliberativa que são escolhidos os representantes de cada segmento, ou seja, os delegados do OP, aqueles responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização das obras selecionadas e mantém toda a população informada.

Pensando em desenvolver um trabalho especificamente voltado para os segmentos sociais acima referidos, no intuito de garantir a participação de toda população, inclusive desses grupos minoritários, livrando-os das dificuldades e opressões que geralmente enfrentam, o OP de Fortaleza desenvolve foco, metodologia e cuidados diferenciados nessas assembleias. Assim, são quatro instâncias diferentes: as assembleias preparatórias e deliberativas territoriais (onde todos podem participar), assembleias preparatórias e deliberativas dos segmentos (onde apenas as pessoas identificadas com aquele grupo podem participar). Dessa maneira, uma mulher, por exemplo, pode participar dos momentos gerais do ciclo territorial, mas um homem não pode participar das atividades desenvolvidas para o segmento feminino.

Nessas assembleias, também pode haver intersecção entre grupos. Dessa forma, essa mesma mulher pode participar dos encontros de outros segmentos, caso reconheça-se como integrante. Assim, ela ainda pode participar das discussões trazidas pelo segmento da população negra, LGBT ou idosa.

O momento de escolha dos delegados intenta ser o mais transparente possível, utilizando o auxílio da tecnologia para tanto. Inicialmente, os candidatos se cadastram para ter um tempo de exposição e apresentar suas ideias, motivações e

razões para ser um delegado. Após todas as apresentações, são retiradas da própria assembleia duas pessoas que não são delegadas nem candidatas a tal função para acompanhar a equipe de TI (equipe de tecnologia da informação) e fiscalizar todo o processamento e apuração dos dados da votação. O primeiro voluntário acompanha diretamente a contagem de votos, enquanto o segundo observa o que está sendo digitado naquele momento, verificando se os dados inseridos correspondem à realidade presenciada. Além disso, o que está sendo digitado é projetado em um telão para o acompanhamento de todos ali presentes, em tempo real.

Uma vez terminada essas etapas de Assembleias Gerais, o OP continua com a atuação dos delegados escolhidos. Periodicamente, cada regional reúne esses representantes dos bairros e dos segmentos nos Fóruns de Delegados e Delegadas. Esse é um espaço ofertado para debates sobre a participação e acompanhamento e fiscalização do que está sendo realizado naquele momento do ciclo, conforme votação. Em um dos primeiros momentos desses fóruns devem ser escolhidos os delegados representantes que comporão o COP.

O COP é a última instância do OP em Fortaleza. Os conselheiros são escolhidos dentro os delegados, já em um segundo nível de votação¹⁷⁷. O cidadão votado pode ser, reiteradamente, delegado. Mas, conforme limitação expressa em regimento¹⁷⁸, não se pode ser conselheiro do OP por mais que duas vezes consecutivas. A função do COP é de negociação direta com o governo municipal a respeito das demandas feitas, selecionadas e classificadas no âmbito das Assembleias. A partir dessa negociação, algumas demandas serão aprovadas em função de sua viabilidade e, então, acompanhadas e fiscalizadas pelos delegados designados.

Essas propostas aprovadas entram, na composição do projeto de lei orçamentária anual para, só então, ser apreciado pela câmara de vereadores. Uma vez aprovado, o plano de obras é impresso e distribuído à toda população, propiciando o controle social daquelas propostas iniciais aprovadas pelo COP. Esse

¹⁷⁷ O primeiro nível de votação é feito entre todos os cidadãos participantes do OP, ao escolher seus delegados. O segundo nível de votação é feito somente entre os delegados votados, ao selecionar os conselheiros do COP, que é o órgão máximo do OP na capital cearense.

¹⁷⁸ Esse regimento do OP de Fortaleza é definido pelos próprios conselheiros do COP anualmente.

plano também fica disponível no sítio da prefeitura, no setor do OP, em formato de planilha, com extensão “pdf” – *portable document format*. Esse formato é bastante comum na Internet, podendo ser incluso nesses arquivos sons e vídeos. Tem como maior vantagem a grande resistência a vírus ou programas maliciosos, os chamados *malware*¹⁷⁹.

Embora essa seja a principal função dos delegados, a fiscalização não é responsabilidade exclusiva destes. Toda população pode acompanhar o desenvolvimento das ações. Para tanto, foi criado um sistema informatizado para transparência de informações ligadas ao OP. O SISOP – Sistema de Informação do Orçamento Participativo - existe desde 2005, a fim de garantir o acompanhamento das demandas e, assim, o controle social da população. O sistema não é restrito aos delegados e não demanda cadastro prévio do cidadão que deseja acompanhar a execução das demandas. Está disponível via Internet, aberto a qualquer um que tiver acesso. No sistema também são encontradas informações sobre assembleias e reuniões, órgãos executores e descrição de bairros.

O SISOP é uma ferramenta *Web* construída à base do Linux, atendendo ao pedido da Prefeitura. No OP de Fortaleza não é utilizado qualquer *software* proprietário. Feito na linguagem de programação *Web* PHP¹⁸⁰, o sistema é inteiramente livre, à medida que utiliza como sistema gerenciador de banco de dados o PostgreSQL¹⁸¹ e roda na distribuição Linux Ubuntu Server 9.04¹⁸². Esse tipo de programa facilita a consulta de dados e a sua escolha pelo PHP implica o uso de uma linguagem amplamente usada atualmente¹⁸³.

¹⁷⁹ INFO WESTER (2007). “Arquivos PDF”. Software. Disponível em: <http://www.infowester.com/arquivospdf.php>. Acesso em 07 de maio de 2010.

¹⁸⁰ *Personal Home Page* é uma linguagem de programação de tecnologia estável que visa atender projetos de grandes complexidades.

¹⁸¹ PostgreSQL é um sistema gerenciador de bancos de dados *open-source*, isto é, de código aberto, iniciado em 1986, na Universidade de Berkley, na Califórnia, e mundialmente utilizado.

¹⁸² Sistema operacional livre.

¹⁸³ Conforme o *TIOBE Programming Community Index* de maio de 2010, PHP assume 4º lugar no *ranking* de popularidade entre as linguagens de programação. Essa classificação se baseia no número de engenheiros qualificados em todo o mundo, cursos e outros fornecedores. Os motores de busca mais populares, como a Google, MSN, Yahoo!, Wikipedia e YouTube são utilizados para calcular o *ranking*. O índice é usado para ajudar empresas a tomar decisões estratégicas sobre qual linguagem de programação deve ser adotada na construção de um novo sistema de *software*. A definição do índice TIOBE pode ser encontrada em: <http://www.tiobe.com/index.php/content/paperinfo/tpci/index.html>. Acesso em: 30 de maio de 2010.

Como já exposto anteriormente, o uso de plataforma aberta e livre traz significativas vantagens de custo financeiro, barateando o custo inicial dos usuários e, dessa maneira, promovendo a inclusão digital, além de existir uma comunidade participativa de usuários muito competentes na organização de estratégias de atualização, explicações e resoluções de problemas técnicos. O uso de programas livres gera uma maior possibilidade de integração, manipulação, modificação e melhoramento desses *softwares*. A atualização é mais frequente e constante. Isso também ajuda a nação a reduzir o *gap* tecnológico em relação a outros países mais ricos, à medida que promove mais facilmente o acesso a essas TICs.

Esse sistema é, portanto, mutável conforme as necessidades do OP definidas em suas diretrizes. Por exemplo, se o regimento informa que, para cada 20 participantes, deve ser eleito um delegado, o sistema deve ser suficientemente flexível para, a cada ano, ser inserida uma quantidade diferente de delegados cadastrados.

No primeiro semestre de 2010, algumas ferramentas novas para o SISOP foram implementadas. Algumas delas são o georeferenciamento das demandas, onde, além de encontrar alguma demanda específica, o acesso permite o cidadão conhecer a divisão das demandas por secretarias temáticas; o acompanhamento da execução de obras e assembleias por fotos, através de uma galeria de imagens; o recurso de comentários, onde a população pode dizer diretamente o que pensa sobre cada tópico relacionado ao OP, inclusive sobre demandas não concluídas, sugestões e reclamações; e alimentação de dados *online*, cujo acesso permite que cada gestor, por si próprio, edite as informações da assembleia ou obra que esteja acompanhando, produzindo um outro nível de participação direta e mantendo a transparência em vigor.

No sítio da Prefeitura de Fortaleza, é possível acompanhar toda a execução orçamentária. Seu acompanhamento digital é muito parecido com o de Belo Horizonte, com uma galeria de imagens relacionadas às obras. As atas das reuniões e discussões estão disponíveis em formato pdf e existe uma área de contato para tirar dúvidas e ter um *feedback* entre prefeitura e cidadão.

Embora a Prefeitura de Fortaleza tenha um Twitter oficial (@prefeiturampf), usado para divulgar notícias sobre suas principais ações, inclusive algumas notícias

sobre o OP, de forma geral, não utiliza redes sociais para a promoção específica do OP. Existem, contudo, vários fóruns *online*, comunidades no Orkut e *Tweets* a respeito do OP, de iniciativa dos próprios cidadãos. O debate ocorre livremente na rede mundial de computadores. Mas, apesar de grande ser a discussão nessas redes sociais a respeito do OP na capital cearense, ainda ocorre de maneira não regular e pouco organizada. Não foi encontrada uma única comunidade dedicada exclusivamente à discussão do assunto. Os debates sobre o tema apareciam de forma secundária e colateral a debates outros ligados à cidade. Todos os 288 tópicos encontrados no Orkut sobre o OP fortalezense surgiram a partir de discussões outras, tais como Conselhos Populares, demais OPs no país e acontecimentos culturais na cidade, assim como aparecem em comunidade particulares de deputados e vereadores e de partidos políticos¹⁸⁴.

A coordenadoria do OP de Fortaleza preocupa-se em adaptar a metodologia de integração dos participantes à sua linguagem correspondente. É por causa disso que segmentos como o OPCA¹⁸⁵, por exemplo, possui uma metodologia própria, para manter os participantes envolvidos e interessados nas atividades. Portanto, acredita-se que os jovens são mais facilmente integrados através das TICs como SMS e *e-mail*, programas de bate papo como o MSN e redes sociais como o Orkut. Esses recursos são utilizados, mas não de maneira da prefeitura, oficialmente, sendo utilizados apenas para avisar a respeito da ocorrência de Assembleias, a partir das iniciativas dos próprios participantes. Contudo, apesar de não existirem comunidades dedicadas ao OP fortalezense especificamente, as redes sociais estabelecidas via Internet se mostram eficientes na propagação de notícias e divulgação de Assembleias.

A opção por não manter uma comunidade dedicada ao OP da capital nas redes sociais mais populares está justificada pelo conflito institucional identificado entre a Prefeitura (ente de direito público) e a rede social (ente de direito privado). Como essas redes sociais, como o Orkut e Twitter, estão alojadas em sítio privados, não há iniciativa da coordenadoria do OP, por esta ser ente público que faz parte da Secretaria de Planejamento e Orçamento da Prefeitura de Fortaleza. Apesar disto,

¹⁸⁴ Pesquisa realizada até 7 de maio de 2010.

¹⁸⁵ Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente.

reconhecem a importância da propagação dessas informações em redes sociais privadas e apoiam tais iniciativas por parte dos cidadãos, para promover grupos organizados.

Existe uma discussão bem inicial a respeito do OP digital em Fortaleza, mas este ainda não foi implementado. Até 2012, a única capital que implementou efetivamente o OP digital¹⁸⁶ foi Belo Horizonte. Fortaleza segue com projetos nesse sentido. O intuito não é substituir o atual OP, mas usar o OP digital como complemento, a fim de ampliar a participação e diversificar os segmentos. A estimativa é que esse projeto tenha algo de mais concreto até o final de 2012.

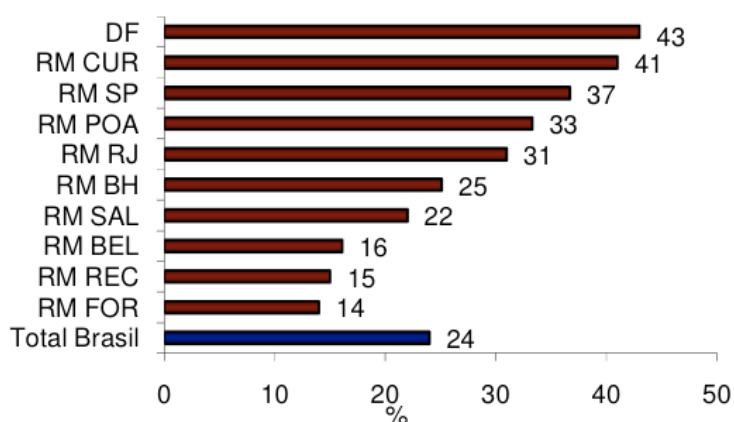
A principal dificuldade de instauração do OP digital em Fortaleza está em encontrar critérios mínimos que sigam os princípios de participação popular e da democracia participativa. O objetivo é criar um OP digital que, assim como o OP territorial, siga esses princípios norteadores de uma democracia participativa, aprofundando-os para essa nova realidade tecnológica. Essa adequação a esta nova situação tecnológica pode demandar mais tempo pois todos os princípios foram criados para uma vertente já consolidada, qual seja o OP de campo. O OP digital ainda é algo muito novo na realidade brasileira.

Apesar do baixo percentual da presença de microcomputadores nos domicílios da população na região metropolitana cidade, essa é uma dificuldade que pode ser compensada diante grande proporção de usuários que frequentam os centros públicos de acesso pago à Internet. Se, por um lado, a presença de microcomputadores em Fortaleza é menor do que a media nacional (apenas 14% contra os 24% da media brasileira), por outro, esse problema é diluído nos 68% de usuário que usam com frequência centros públicos de acesso pago, como as *lan houses* (contra uma media nacional de apenas 49%).

¹⁸⁶ Sobre OP digital, mais detalhes serão dados no capítulo dedicado a Belo Horizonte, cidade onde surgiu.

PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS COM COMPUTADOR, POR REGIÃO METROPOLITANA

Percentual sobre o total de domicílios

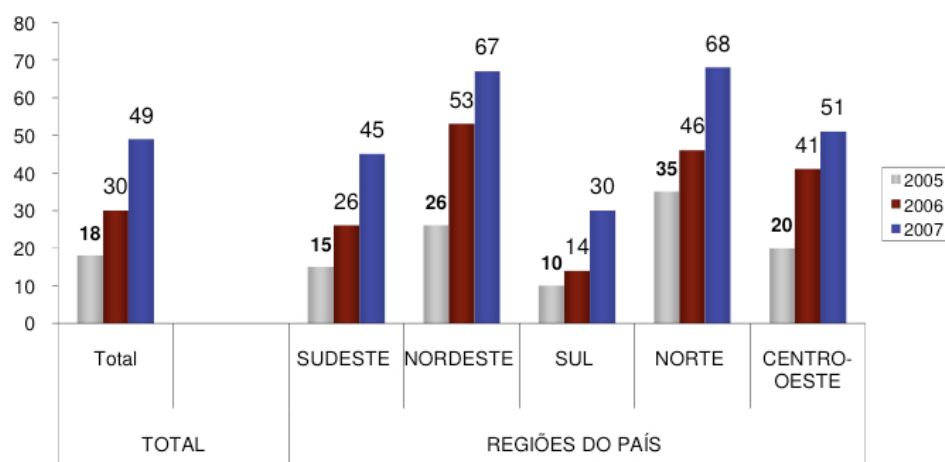


Base: 17.000 domicílios entrevistados em área urbana.

187

LOCAL DE ACESSO À INTERNET – CENTRO PÚBLICO DE ACESSO PAGO, POR REGIÃO

Percentual sobre o total de usuários de internet



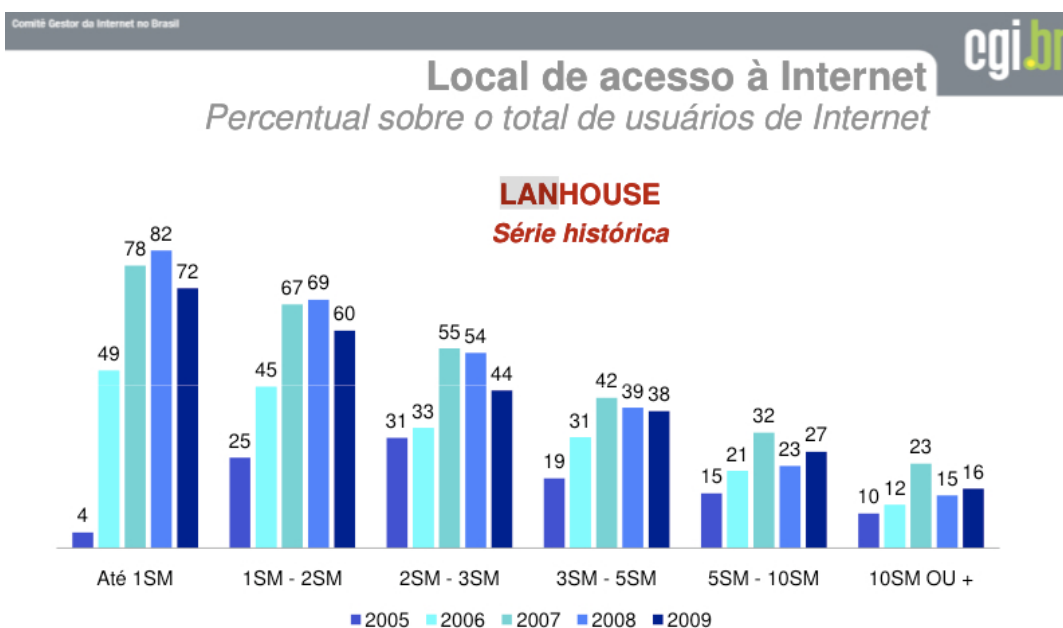
188

As *lan houses*, além de servirem como ferramentas valiosas para entretenimento e informação, ajudam fortemente na comunicação e integração de pessoas em redes. Conforme o presidente da Associação Brasileira de Centros de Inclusão Digital, Mário BRANDÃO, apoiado na Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil, realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br – e coordenada pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias de informação e comunicação no Brasil – Cetic.br:

¹⁸⁷ CETIC – CENTRO DE ESTUDO SOBRE AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (2008). “Destaques TICs domicílios 2007: uso e posse do computador e Internet, barreiras de acesso, uso de celular, intenção de aquisição”. Disponível em: <http://www.cetic.br>. Acesso em 3 de maio de 2010.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

Cada vez mais, os centros públicos de acesso pago – as chamadas *lanhouses* – posicionam-se como principal meio de inclusão digital no Brasil. Esses locais substituem o poder público e já são os grandes responsáveis pelo acesso à Internet no nosso país. (...) Para formarmos um país competitivo é preciso fortalecer a educação com o uso das TICs nas escolas e, ao mesmo tempo, incluir as *lanhouses* na política pública de inclusão digital – uma vez que elas exercem papel de grande importância nessa área. Hoje temos cerca de 100 mil donos de *lanhouses* no Brasil, que, diariamente, abrem as portas para quase 30 milhões de usuários. Se dermos a atenção devida a essas pessoas, com treinamento e profissionalização da atividade, as *lanhouses* poderão transformar-se em importantes polos de acesso à riqueza que a Internet oferece¹⁸⁹.



cetic.br

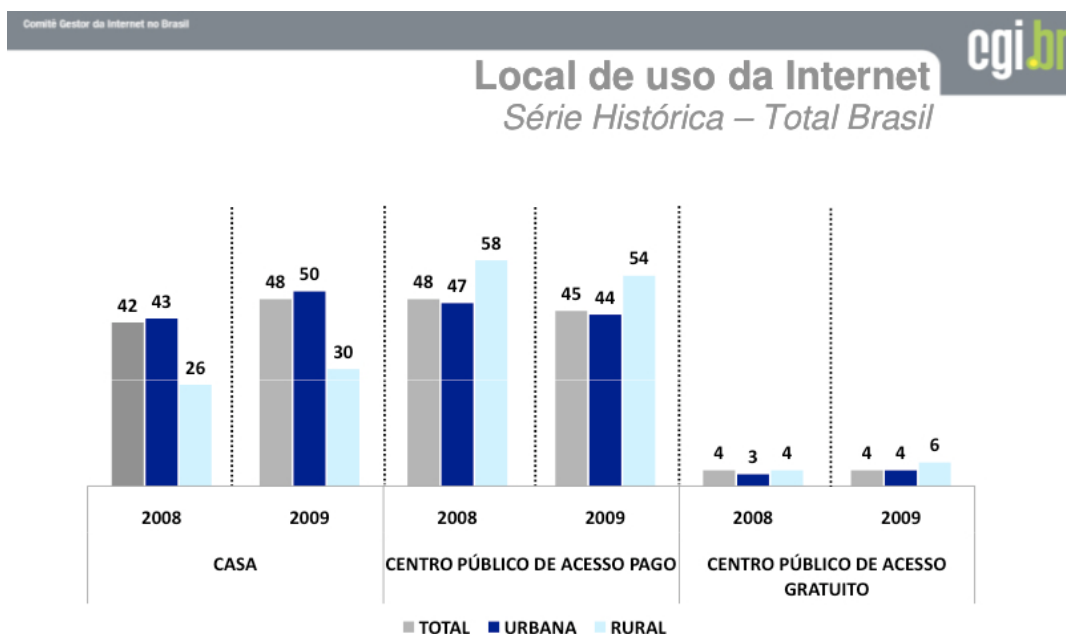
nic.br 190

A inclusão digital através do uso de *lan houses* também é percebida por DINIZ, que afirma não ser uma questão somente de quantidade de acessos, mas de qualidade, de como as pessoas fazem para se manter conectadas e que recursos são mais frequentes. Assim, “esse crescimento [de usuário de Internet] está relacionado ao comportamento das *lanhouses*, que, mesmo sem incentivo por parte do governo, estão contribuindo de forma efetiva para a inclusão digital do brasileiro.”¹⁹¹.

¹⁸⁹ BRANDÃO, Mário *apud* CALDAS, Sérgio Túlio (2010). “A real inclusão”. In: **Revista .br – Publicação do Comitê Gestor de Internet no Brasil**, ano 2, 2ª ed., São Paulo: CGI.br, pp. 50 – 53.

¹⁹⁰ COMITÊ GESTOR DE INTERNET NO BRASIL. **TIC domicílio 2009 – Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no Brasil**. Disponível em: <http://www.cgi.br/publicacoes/index.htm>. Acesso em: 6 de junho de 2010.

¹⁹¹ DINIZ, Eduardo *apud* CALDAS, Sérgio Túlio (2010). “A real inclusão”. In *Revista .br*, ano 2, 2ª ed., São Paulo: CGI.br, pp. 50 – 53.



cetic.br

nic.br 192

Realmente, os locais públicos pagos de acesso à Internet no Brasil merecem destaque em estatísticas comparativas. No âmbito rural, essa estatística relativa aos centros é ainda maior do que o acesso domiciliar. Mais da metade da população rural acessa a Internet a partir desses centros públicos pagos, chegando a significativos 54% do total.

Esses centros de acesso são uma maneira mais econômica de estar integrado à rede e, apesar de também atender às áreas nobres dos grandes centros urbanos, seu principal público alvo, conforme mostra gráfico acima, está nas regiões mais pobres, carentes de banda larga. A respeito disso, o diretor executivo do Comitê para a Democratização da Informática – CDI – Rodrigo BAGGIO afirma, categoricamente, que “o fenômeno do uso das *lanhouses* está diretamente ligado à falta de disponibilidade da banda larga”¹⁹³.

É nesse cenário que, hoje, no Brasil, oito em cada dez *lan houses* são consideradas clandestinas, mas suprem as necessidades das zonas mais pobres e daqueles que não possuem acesso à Internet próprio, funcionando, muitas vezes,

¹⁹² COMITÊ GESTOR DE INTERNET NO BRASIL. **TIC domicílio 2009 – Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no Brasil**. Disponível em: <http://www.cgi.br/publicacoes/index.htm>. Acesso em: 6 de junCOho de 2010.

¹⁹³ BAGGIO, Rodrigo *apud* CALDAS, Sérgio Túlio (2010). “A real inclusão”. In Revista .br, ano 2, 2ª ed., São Paulo: CGI.br, pp. 50 – 53.

nos fundos de casas particulares ou em pequenos pontos comerciais, como cabeleireiros ou vídeo-locadora. Esses dados trazidos pela pesquisa investigativa de COURA¹⁹⁴ também mostram que são 32 milhões de brasileiros conectados a esse tipo de acesso e que as classes C, D e E, assim como as regiões Norte e Nordeste são as que possuem mais acessos via *lan houses*.

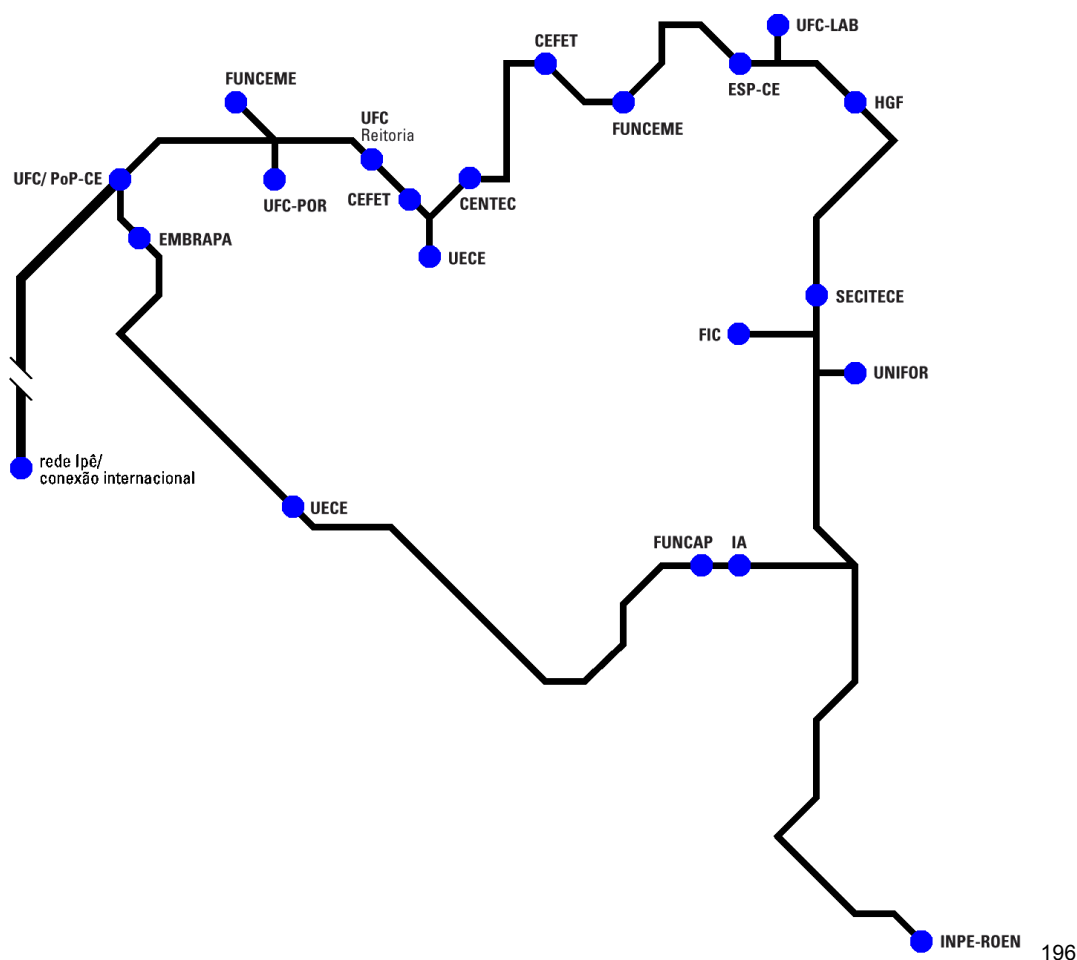


Tomando uma ação condizente com os resultados dessas pesquisas, o OP de Fortaleza, no intuito de gerar melhores resultados, objetiva lançar o OP digital simultaneamente com a ampliação de um outro projeto da prefeitura cuja finalidade descansa sobre uma cidade plenamente conectada. Esse projeto GigaFor, lançado em dezembro de 2005, tem como um dos objetivos principais a instalação Internet *wi-fi* em toda região metropolitana fortalezense¹⁹⁵, a partir de instituições de ensino e pesquisa. Assim, qualquer pessoa que não possua acesso privado à Internet (residencial ou no trabalho) pode conectar-se, acessar o sítio da prefeitura e votar *online*. E, dessa maneira, inicia-se um OP digital inclusivo.

A Redecomepe – Rede Comunitária de Educação e Pesquisa – conecta hoje 27 pontos de 14 instituições da grande Fortaleza através de uma rede óptica de alta velocidade de mais de 72km, como informado, mais detalhadamente, no mapa abaixo.

¹⁹⁴ COURA, Kalleo. **A Internet de 32 milhões de brasileiros**. Veja – Vida Digital. 26 de maio de 2010, pp. 122 – 130.

¹⁹⁵ Os municípios participantes do GigaFor Sobral e Tauá já possuem Internet *wi-fi*. Tauá já possui acesso em toda zona urbana e Sobral, por ser uma cidade maior, teve sua Internet concentrada em pontos de maior circulação, como a rodoviária.



Essa iniciativa do Ministério da Ciência e Tecnologia é coordenada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa e adotou um modelo autossustentável de formação de consórcio com instituições de ensino e pesquisa. Uma conexão do *backbone*¹⁹⁷ da GigaFOR é estabelecida e redistribuída por antenas *wi-fi*.

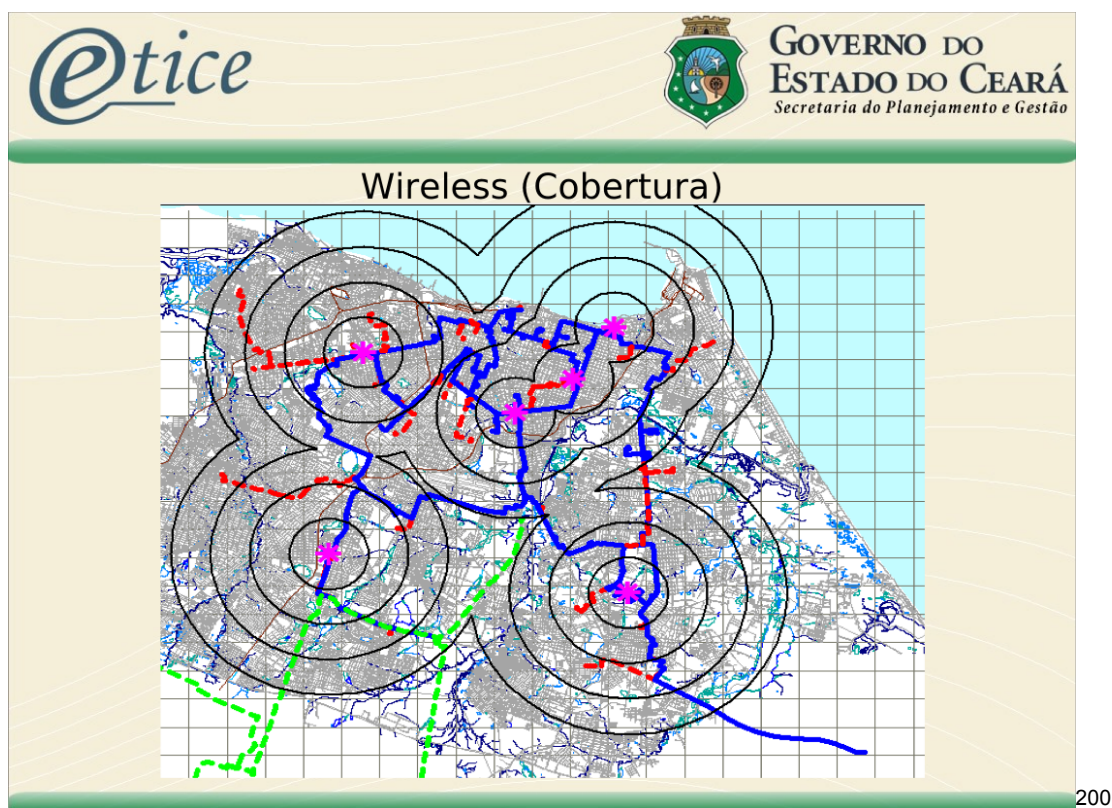
O GigaFOR é coordenada pelo POP-CE, ou seja, pelos “pontos de presença”¹⁹⁸ da Internet no Ceará. Por enquanto, o acesso *wi-fi*, embora abrangente de quase toda região metropolitana fortalezense, restringe-se somente à academia e

¹⁹⁶ POP-CE. GigaFOR. In: **Ponto de Presença da RNP no Ceará** – Principal - GigaFOR. Disponível em: <http://www.pop-ce.rnp.br/index.php/gigafor>. Acesso em: 01 de dezembro de 2011.

¹⁹⁷ Para o português, espinha dorsal. É o esquema de ligações centrais de um sistema mais amplo, de desempenho elevado. No contexto, fala-se na “espinha dorsal” da Internet, isto é, no sistema de redistribuição da conexão nacionalmente.

¹⁹⁸ Do inglês, “point of presence”. São pontos através dos quais é oferecido o acesso a Internet. Instituições usuárias da infraestrutura da rede da RNP (inclusive as prefeituras municipais) conectam-se ao *backbone* diretamente, através dos POPs, ou indiretamente, através das redes acadêmicas regionais.

repartições do governo, através do uso de seis antenas de tecnologia *Wimax* – *Worldwide Interoperability for Microwave Access*¹⁹⁹.



O padrão *Wimax* tem por objetivo estabelecer a parte final da infraestrutura de conexão de banda larga²⁰¹, podendo oferecer, futuramente, conectividade para uso doméstico, empresarial e em *hotspots*. Ao todo, no Brasil, são 61 cidades que possuem essa tecnologia. Dentre elas estão Fortaleza, Recife e Belo Horizonte.

Contudo, vale lembrar que, embora haja uma infraestrutura estabelecida em toda a região, não existem garantias de que isso seria suficientemente sustentável, se liberassem o acesso para o público civil geral. A alta demanda poderia comprometer a velocidade de conexão e, por conseguinte, o acesso funcional em si. É por isso que o acesso civil vem sendo liberado aos poucos, em locais de maior movimentação, como praças públicas, desde 2008.

¹⁹⁹ Interoperabilidade Mundial para Acesso de Micro-ondas. Tradução livre.

²⁰⁰ CEARÁ. GigaFOR-Gov. In: Governo do Estado do Ceará. **Etice – Secretaria de Planejamento e Gestão**. Disponível em: <http://www.etice.ce.gov.br/download/apresentacao-gigafor-1712.pdf>. Acesso em: 12 de julho de 2011.

²⁰¹ Chamada de *last mile*.

A primeira praça a disponibilizar o acesso gratuito a Internet de banda larga *wireless* foi o Passeio Público, uma das mais tradicionais praças públicas de Fortaleza, localizada no centro²⁰². Lá é oferecida uma velocidade de conexão de 4Mb. A população usufrui do serviço a partir de celulares, *smartphones*, *laptops* ou *netbooks*. Para proteger o uso regular desses instrumentos em praça pública, um efetivo de dois guardas protege o logradouro e seus arredores durante doze horas diariamente, das 06:30 às 18:30.

Além do acesso *wifi* nessas vias públicas, em novembro de 2011, Fortaleza contava com 31 telecentros. Seus computadores são equipados com *software* livre e acesso à Internet. A promoção da inclusão digital se dá equiparando esses telecentros como ferramenta de pesquisa, nas atividades executadas pelos alunos da rede pública e por qualquer outro cidadão que queira usar este recurso para se manter informado e se manifestar livremente na rede. Lá também é fornecido cursos de formação técnica em informática e outros projetos culturais, alfabetização digital, alfabetização de idosos e até já serviu como incubadora para uma cooperativa de serviços de informática, com monitores e usuários associados²⁰³.

Os coordenadores do OP em Fortaleza sentem que a grande mídia (televisão e rádio nacionais) não tem grande impacto direto no OP. Hoje, a maior força de comunicação do OP fortalezense reside nas rádios locais, jornais de bairro e mídias mais localizadas (mídias alternativas), como carros de som e panfletagem. São essas mídias mais dirigidas e especializadas que surtem maior efeito no âmbito da mobilização e comunicação das pessoas para uma maior participação no processo de OP.

A Internet é uma mídia com características específicas diferenciadas dos demais meios de comunicação utilizados até então. Ela agrega vantagens tanto dos meios de comunicação de massa como dos meios dirigidos. A Internet possui uma

²⁰² BRASIL. Passeio Público oferece Internet sem fio gratuita em Fortaleza (CE). In: Governo Federal. **Portal Inclusão Digital**. Disponível em: <http://www.inclusaodigital.gov.br/noticia/passeio-publico-oferece-internet-sem-fio-gratuita-em-fortaleza-ce>. Acesso em: 07 de maio de 2011.

²⁰³ BRASIL. Fortaleza recebe mais um telecentro. In: SERPRO. **Notícias**. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/noticias/fortaleza-recebe-mais-um-telecentro-1>. Acesso em: 18 de novembro de 2011.

penetração de mídia de massa, atingindo milhões de usuários no país²⁰⁴, mas conserva sua capacidade de direcionamento de mensagens ao público-alvo específico. Características de mídias dirigidas como a segmentação da audiência, retorno focado em nichos de públicos e linguagem facilmente adaptável a cada segmento são o que torna a Internet uma mídia tão peculiar, quando se analisa as possibilidades dessas características se estenderem a milhões de internautas. A facilidade de busca por temas de interesse pessoal é outra característica facilitadora para o incremento do OP digital.

Em setembro de 2009, foi criada uma Coordenadoria de TI para o município. Já existia uma política de TI voltada para a inclusão sócio-digital. Mas, com o objetivo de humanizar esses serviços e modernizar a gestão, sentiu-se a necessidade de ter uma coordenadoria própria para isso, com autonomia dos demais setores da Prefeitura. A colaboração dessa coordenadoria com os demais setores permite a ampliação de ações de inclusão sócio-digital, cultura digital e capacitação, inclusive uma preparação para o futuro OP digital.

O projeto do OP digital na capital cearense propõe a instalação de “totens”, pilares com uma infraestrutura computacional onde é possível utilizar os serviços da prefeitura. Esses serviços vão além do momento de deliberação, abrindo possibilidade também para os momentos de consultas *online*, inclusive orçamentária.

Para a consulta orçamentária realizada hoje, o sistema de controle orçamentário da gestão usa uma linguagem de programação privada: o Delphi. Uma crítica feita a essa linguagem é que seria um sistema cujo uso está em declínio para o que se propõe. O Delphi, normalmente, se presta para construção de sistemas de troca de informação entre cliente e servidor, fortemente centrada em dados. Normalmente, sua interface gráfica não está baseada na interface *web*, algo que se espera dos serviços oferecidos pela governança eletrônica. São aplicações cuja lógica de negócio não é complexa, onde a principal atividade é o armazenamento de dados e processamento de transações simples como, por exemplo, o sistema de

²⁰⁴ A Internet já é considerada a segunda maior mídia de massa do Brasil com seus 64,8 milhões de usuários, conforme da IBOPE Nielsen *Online*. Para mais informações, IBOPE (2009). “Almanaque IBOPE”. Análises e índices. Disponível em: http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/C_a_l_a_n_d_r_a_R_e_d_i_r_e_c_t?temp=6&proj=PortalIBOPE&pub=T&db=cald&comp=pesquisa_leitura&nivel=An%E1lises%20e%20%Cndices&docid=AABEE3F63282D93D83256F1C004AEA36. Acesso em: 20 de agosto de 2009.

venda de um produto para uma loja, o aluguel de filmes para uma locadora ou a matrícula de um aluno para um colégio. Para a construção de um sistema mais complexo, onde há distribuição maior de dados e demandas maiores de cliente, existem opções melhores e mais sofisticadas como o próprio Java. Um sistema de governança eletrônica emprega, normalmente, uma integração de vários sistemas, envolvendo equipes diferentes, de base de dados diferentes. Delphi não é, rigorosamente, a ferramenta mais ideal pra isso²⁰⁵.

Em 27 de maio de 2009, foi sancionada uma lei que informa a respeito da responsabilização da gestão fiscal, a fim de determinar a disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em tempo real. A lei complementar 131/2009²⁰⁶, estipula o prazo de um ano a partir da data da publicação, para o cumprimento das determinações dispostas nela, para municípios com mais de cem mil habitantes. O prazo é aumentado para dois anos, para os municípios que tenham entre cinquenta mil e cem mil habitantes. Quatro anos é o prazo, em caso de municípios de até cinquenta mil habitantes. A pena para os que não atenderem às exigências é o corte de transferências voluntárias de recursos.

A lei complementar n. 131/2009 coloca em prática as inúmeras propostas das Infovias da Transparência espalhadas pelo país. As infovias são um projeto do Conselho de Altos Estudos da Câmara²⁰⁷. O projeto está sendo desenvolvido pelo Instituto Atlântico, sendo este ligado ao CPqd – Centro Nacional de Pesquisa em Telecomunicações. Seu objetivo é instalar uma base de dados com todas as informações sobre os recursos dos governos municipal, estadual e federal, integrado com Portal Transparência Nacional²⁰⁸. Essas informações estão traduzidas para

²⁰⁵ CASTOR, Fernando. **Entrevista**. Concedida a CAMARA, Maria Amália O. de Arruda, em 21 de março de 2009.

²⁰⁶ BRASIL (2009). “Lei complementar n. 131, de 27 de maio de 2009”. Presidência da república. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em 28 de maio de 2009.

²⁰⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS (2010). “Infovias – principal”. Conselho de Altos Estudos. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/altosestudios/temas.html/Infovias.htm>. Acesso em: 20 de abril de 2010.

²⁰⁸ BRASIL (2010). “Portal da Transparência do Governo federal”. CGU – Controladoria Geral da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 29 de abril de 2010.

uma linguagem de fácil compreensão de todos, permitindo, assim, que execução financeira seja acompanhada pelos cidadãos via Internet.

Como Fortaleza possuía, em julho de 2009, aproximadamente, dois milhões e meio de habitantes²⁰⁹, a capital se enquadra no primeiro prazo, isto é, até 27 de maio de 2010, uma política orçamentária responsável com informações suficientes e detalhadas já deve estar plenamente estabelecida. Em função disso, foi criado o Portal da Transparência²¹⁰. Esse portal faz parte do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, onde, através de atualizações frequentes, pode-se saberá respeito de receitas, despesas, fornecedores, estrutura administrativa, agentes públicos envolvidos, licitações informadas e publicadas e relatórios gerenciais. O portal possui também um espaço aberto para *feedback* dos cidadãos, havendo a possibilidade de serem feitas sugestões, críticas e denúncias e tirar dúvidas.

A melhoria da política de transparência das contas públicas é um grande salto para a consolidação democrática. Existem outros portais que intensificam a base de dados nacional sobre planos e orçamentos, como é o caso do SIGA BRASIL²¹¹, do Senado Federal. Toda essa modificação se iniciou a partir da exigência da lei complementar 131/2009 de que a disponibilização dessas informações seja feita em tempo real, e tal exigência não poderia ser satisfeita sem o apoio tecnológico das infovias.

O incentivo à transparência é aperfeiçoamento da democracia representativa, incentivo a uma educação política e dá o devido empoderamento aos cidadãos de uma sociedade democrática, à medida que oferece recursos para o combate à corrupção e promove o *accountability* vertical. A noção seminal de O'DONNELL sobre *accountability* vertical pressupõe a responsabilização entre entes desiguais, seja através dos mecanismos do voto (controle de baixo para cima), seja por controle

²⁰⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2009). "Estimativas da população para 1º de julho de 2009". Estimativas de população. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatisticas/populacao/estimativas2009/POP2009_DOU.pdf. Acesso em 16 de agosto de 2009.

²¹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ (2009). "Portal da Transparência". Fortaleza. Disponível em: <http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/index.php/municipios/show/mun/057>. Acesso em: 27 de abril de 2010.

²¹¹ BRASIL (2010). "Orçamento da União". Senado Federal. Disponível em: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil. Acesso em 11 de maio de 2010.

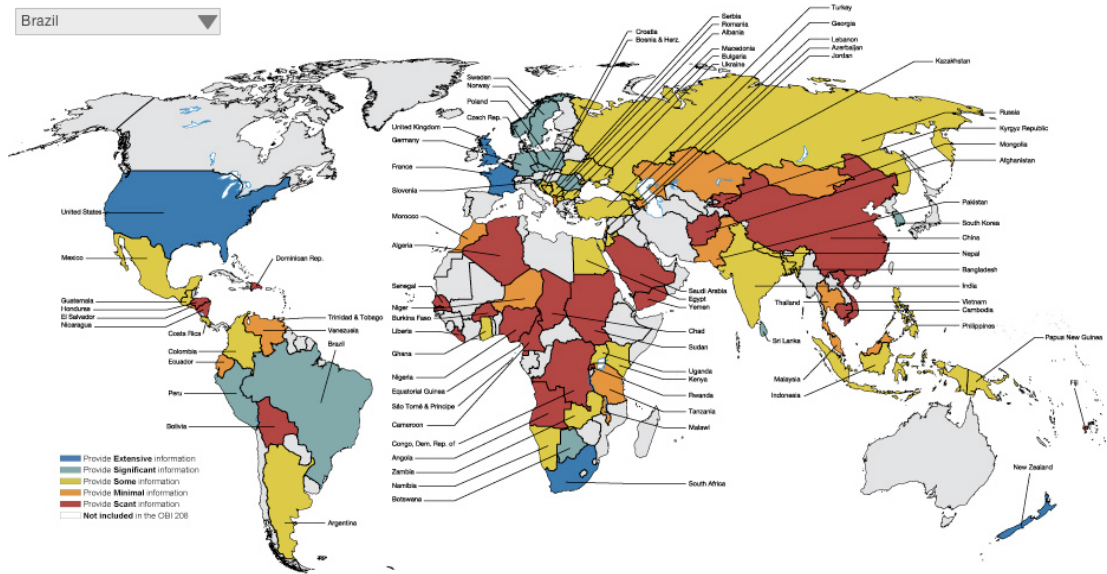
burocrático (de cima para baixo). A eleição e o voto são fundamentais para a definição de *accountability* vertical. Mas não são suficientes para o controle da ação governamental. Eleições só ocorrem de tempos em tempos e sua efetividade em garantir o *accountability* vertical não fica clara fora do período eleitoral. A transparência é fundamental durante toda a gestão para que o *accountability* seja possível. Em suas palavras:

Partindo da premissa que a autoridade política vem de todos os membros da *demos*, a democracia exige que aqueles que – por rotação, lote, ou eleição – estejam encarregados dos assuntos públicos devam agir em nome do bem de todos. Além disso, se o poder é de todos e se cada cidadão é, pelo menos potencialmente, um participante na tomada de decisões coletivas, então – como em Atenas – todas as decisões devem ser públicas, tanto em seu conteúdo quanto no processo que é utilizado para alcançá-las. Mesmo que estas expectativas democrática não tenham relação direta sobre o *accountability* horizontal, têm como consequência um elevado grau de transparência exigido nas decisões políticas e cria um clima de transparência em que a corrupção não prospera.²¹²

Essa é uma grande motivação pela qual o cidadão deve buscar a transparência das ações públicas. Conforme a pesquisa global de 2008 da Iniciativa do Orçamento Aberto, um programa de sensibilização que visa promover o acesso público às informações orçamentárias e à adoção de sistemas de orçamentos responsáveis, o Brasil está classificado entre os dez países que mais disponibilizam esse tipo de informação ao público. Isso se deve às recentes mudanças da lei orçamentária de 2000 que coloca a transparência na prestação de contas como uma de suas prioridades. Pela classificação da IOA, o Brasil fornece informações significativas ao público nos documentos orçamentários durante o ano. Numa escala de 0 a 100, o Brasil está em 74, conforme performance determinadas pela media das respostas das 91 perguntas do Questionário do Orçamento Aberto, relacionadas a informações contidas em oito documentos-chave que todos os países deveriam disponibilizar ao público para a manutenção da transparência. Abaixo, o mapa mundial com os índices do orçamento aberto de 2008²¹³.

²¹² O'DONNELL, Guillermo (1999). "Horizontal Accountability in new democracies". In SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (orgs.). *The self-restraining State*. Colorado: Lynne Rienner, p. 42. Tradução livre.

²¹³ OPEN BUDGET INITIATIVE (2009). "The International Budget Partnership's World Map". Open Budget Index 2008 Rankings. Disponível em: <http://www.openbudgetindex.org/>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2009.



CAPÍTULO 6 – RECIFE

O orçamento participativo do Recife é um dos melhores exemplos de política consultiva sobre o emprego de recursos públicos orçamentários atualmente no país, se autodenominando “o maior orçamento participativo do Brasil” graças a enorme quantidade de pessoas participantes e mobilizadas ativamente. Por causa desses números, tornou-se foco de algumas pesquisas que buscavam entender seu funcionamento e o sucesso na agregação de pessoas. Suas obras estão espalhadas nos 219.492 Km² da cidade, favorecendo, direta ou indiretamente, uma população residente de um milhão e meio de habitantes²¹⁴.

Antes do período de redemocratização, Recife passou por grandes mobilizações de tipo populista e não era caracterizado pelo associativismo comunitário. Próximo à redemocratização, no final dos anos 70 e início dos anos 80, começaram profundas mudanças em sua dinâmica associativa, fortalecendo o processo de politização dos espaços urbanos na cidade. As associações surgem, então, com o objetivo de garantir as reivindicações junto ao poder público quanto, principalmente, a serviços de infraestrutura, ante a clamores pelo fim da ditadura. Nesse período surgem, então, um incremento das associações de moradores buscando o interesse de suas comunidades específicas e alguns grupos de articulações temáticas e setoriais, como é o caso da Articulação do Setor Caxangá, Articulação do Setor Sul e a FEACA – Federação das Associações, Centros Comunitários e Conselho de Moradores de Casa Amarela²¹⁵. Essa é uma forte influência para a criação posterior do OP recifense.

Uma peculiaridade do OP recifense é que , apesar de serem do Partido dos Trabalhadores os dois últimos governos responsáveis para criação do novo formato para o OP, o OP recifense não tem sua origem histórica nesse partido: a primeira experiência desse tipo de participação data de 1995, quando do segundo governo de Jarbas Vasconcelos, como fase final do Programa Prefeitura nos Bairros (PPB/

²¹⁴ RECIFE. A cidade do Recife. In **Secretaria do Planejamento – Prefeitura do Recife**. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/inforec/>. Acesso em: 09 de janeiro de 2012.

²¹⁵ SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, pp. 346 – 347.

OP). Sendo assim, a origem do OP em Recife está ligada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro. No entanto, a gestão seguinte, de Roberto Magalhães (DEM, 1997 – 2000), foi considerada como um momento de estagnação do diálogo entre a sociedade e o governo, sem qualquer atuação na área do OP²¹⁶. Somente em 2001, na gestão de João Paulo (PT), pode-se falar em um Novo Orçamento Participativo em que, com sua nova estrutura, passou a ser o principal instrumento de planejamento das políticas públicas no modelo de gestão democrática.

Esse novo formato traz uma série de mudanças institucionais, como, por exemplo, a criação de um regimento interno próprio e um órgão do governo específico para o gerenciamento do OP: a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã.

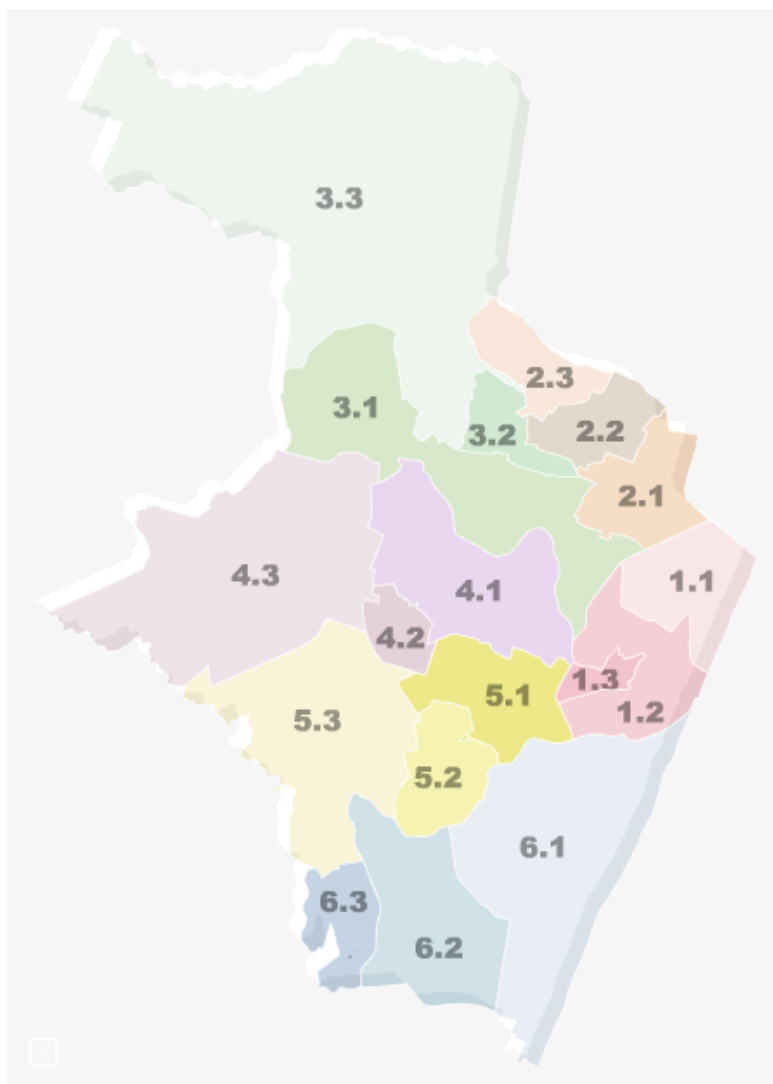
Com esse novo formato, a participação aumentou consideravelmente, numérica e qualitativamente. No período sem mudança do PPB/OP, na última gestão desse antigo formato, ou seja, entre 1997 e 2000, apenas 3.214 participaram dos processos decisórios orçamentários. Comparativamente, na primeira gestão do novo formato, entre 2001 e 2004, a participação contava com 234 mil pessoas. Até 2007, esse número já atingiria 461 mil participações, entre plenárias regionais, plenárias temáticas, plenárias intermediárias, urnas e Internet. Somente em 2009, o total de participantes foi um recorde de 125.387, com uma chamativa atuação das TICs nesse processo: 74.373 de participantes por urna eletrônica ou Internet. Entre 2008 e 2009, houve um aumento de 14% dos participantes presenciais nas plenárias; 29% nas urnas eletrônicas espalhadas pela cidade; e de **83%** de aumento na participação somente pela Internet. A participação pela Internet é o campo que demonstra o aumento numérico mais expressivo: em 2007, foram 6.987 votantes *online*; em 2008, 23.251; já em 2009, quase o dobro, com 41.846 participantes internautas²¹⁷.

A participação pela Internet ainda é um pouco limitada. A população que não participou dos ciclos anteriores, isto é, das plenárias e do voto pela urna, pode

²¹⁶ SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 359.

²¹⁷ Dados fornecidos pela Gerência de Sistematização da Informação, da Coordenadoria de Orçamento Participativo e Participação Popular.

somente votar nas ações prioritárias para cada uma das 18 microrregiões nas quais a cidade se subdivide²¹⁸. Além disso, é possível também eleger via Internet, pelo sitio da prefeitura, uma de três políticas públicas a ser adotada pelo Governo Municipal. Desde 2007 é possível usar esse recurso tecnológico para este fim. Mas não existe na etapa digital do OP/Recife a possibilidade de sugerir propostas para obras e serviços a serem votados.



219

²¹⁸ A Prefeitura do Recife subdivide cada uma das seis regionais (RPAs – regiões político-administrativas) em 3 microrregiões, totalizando 18 áreas. Além destas 18 microrregiões, trabalha com outras divisões: dentro dos 94 bairros da cidade existem também regiões avaliadas conforme a precariedade do acesso da população a bens e serviços e, então, subdivididos em 66 ZEIS – Zonas Especiais de Interesses Sociais. Vale ressaltar que, como os critérios de divisão dessas regiões e zonas são bem diferentes (o primeiro é uma divisão meramente administrativa, enquanto o segundo pressupõe problemas pontuais de urbanismo e infraestrutura social), não existe uma superposição perfeita entre essas áreas.

²¹⁹ RECIFE. Agenda do OP. *In*: Orçamento Participativo – Prefeitura da Cidade do Recife. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/op/mapa.php>. Acesso em: 15 de setembro de 2011.

Apesar da grave limitação participativa de não se poder sugerir obra nova pela Internet, mas somente reordenar prioridades das obras e políticas escolhidas previamente nas fases anteriores, a Internet traz uma vantagem sobre as outras etapas: o eleitor pode optar por qualquer das 180 obras regionais ou uma das 30 ações temáticas de todo o Recife, diferentemente das urnas e das plenárias cujas opções ficam restritas às obras e às ações das microrregiões que a população está situada.

A prefeitura da cidade ainda disponibiliza, gratuitamente, toda a rede de informática da Secretaria Municipal de Educação para que os cidadãos votem em suas prioridades. São, assim, acessíveis os computadores dos laboratórios das Escolas Públicas da rede municipal de ensino e as Escolas Itinerantes – ônibus equipados com computadores e acesso à Internet, que fazem parte do projeto Itinerante de Inclusão Digital.

A discussão quanto a promoção da transparência através das TICs remonta de longas datas. Já em 2007, uma Comissão Especial foi instaurada pela Câmara Municipal com o intuito de revisar a Lei Orgânica do Recife, adaptando-a, inclusive, à nova realidade tecnológica. Diante de alguns projetos promotores da transparência orçamentária, a Prefeitura passou a fornecer esse tipo de informação, a cada quatro meses em audiência pública promovida pela Comissão de Finanças, e bimestralmente na Internet, pelo Portal da Transparência²²⁰.

Para somar-se inclusão digital e transparência, não basta que estejam disponíveis tais dados. Estes também devem estar acessíveis à população. Isso justifica a preocupação em fornecer acesso à Internet ao maior contingente populacional possível. Em debate com representantes do Ministério Público, funcionários do setor de educação e membros da sociedade civil organizada, o então presidente da Câmara, Josenildo SINÉSIO (PT) manifestou:

Transparência é a palavra de ordem em todos os aspectos. É lamentável que grande parte da população não tenha acesso à Internet. Mas vamos tentar, num prazo não muito longo, viabilizar terminais nos mercados públicos, Aeroporto, Rodoviária, enfim, locais onde o cidadão possa tomar conhecimento, não só dos gastos da

²²⁰ RECIFE. Relatório resumido da execução orçamentária (Administração Direta, Indireta, Fundações e Autarquias). In: Portal da Transparência – Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://portaltransparencia.recife.pe.gov.br/>. Acesso em: 02 de outubro de 2011.

administração municipal, como também do que acontece na Câmara.²²¹

Esse projeto de viabilizar Internet para os locais de mais frequência de trânsito da população demanda muito tempo e recursos para infraestrutura em TI. Ainda em janeiro de 2012, cinco anos após a declaração alerta acima, esse acesso era bastante rudimentar. Os mercados públicos e a Rodoviária não possuíam acesso *wi-fi* público e o Aeroporto só fornece acesso gratuito pela prestação de serviços de empresas privadas como cafés e restaurantes no último andar do prédio.²²²

Em dezembro de 2011, a INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – anunciou a distribuição de Internet *wireless* nos principais aeroportos brasileiros a partir do primeiro semestre de 2012. Março é o mês limite pra que esta medida entre em vigor. A decisão valerá, inclusive, para os aeroportos de Belo Horizonte (Confins e Pampulha), Fortaleza e Recife. Contudo, o acesso gratuito será restrito aos viajantes que embarcarem no aeroporto de origem. Por exemplo, se uma pessoa viaja de Congonhas para Porto Alegre, ainda que haja Internet gratuita nos dois aeroportos, só terá direito de usa-la no aeroporto de origem, ou seja, Congonhas. Isso se dá pois a Internet não estará disponível no aeroporto inteiro. O acesso gratuito existirá somente na zona de embarque, após o raio-x²²³.

Em 2008, a Prefeitura entregou o sistema de Internet sem fio no Parque da Jaqueira, localizado na zona Norte. Esse serviço compõe um dos objetivos de inclusão digital, objetivando beneficiar moradores, turistas e visitantes do parque. Dois rádios transmissores fornecem conexão em um raio de até cem metros. Esse sistema é executado pela Emprtel – Empresa Municipal de Informática²²⁴. A Jaqueira

²²¹ SINÉSIO, Josenildo *apud* RECIFE. Comissão revisará Lei Orgânica do Recife. In: Câmara Municipal do Recife. Disponível em: http://www.recife.pe.gov.br/2007/06/21/mat_41293.php. Acesso em: 03 de setembro de 2011.

²²² No dia 23 de janeiro de 2012, foi feita uma busca pelos *hotspots* públicos do Recife, passando pelos locais onde se tinham planos para instalação destes, desde 2008. Foram pesquisados o Mercado da Encruzilhada, Mercado da Boa Vista, Casa da Cultura, Rodoviária e Aeroporto, bem como as praças públicas de grande circulação no percurso. Não foram detectados pontos públicos de acesso à Internet.

²²³ VEJA. Passageiros terão acesso ilimitado nos aeroportos. In: **Vida Digital**. 08 de dezembro de 2008, p. 35.

²²⁴ RECIFE. Parque da Jaqueira ganha acesso a Internet sem fio. In: Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: http://www.recife.pe.gov.br/2008/09/26/parque_da_jaqueira_ganha_acesso_a_internet_sem_fio_164033.php. Acesso em: 21 de abril de 2009.

é, portanto, o único parque com *hotspot* público viável até janeiro de 2012 em Recife.

Vale ressaltar que Jaqueira é um bairro nobre que integra a terceira região político administrativa do Recife. É uma área caracterizada por moradias de classes média e alta. Tendo a maior renda média entre os chefes de família do estado de Pernambuco²²⁵, detém o maior IDH da cidade: 0,976²²⁶ em apenas 26,8 hectares. É, assim, o segundo menor bairro da cidade²²⁷.

Apesar do perfil do bairro não ser carente de inclusão social ou digital, a escolha da prefeitura se justifica pelo parque ser o maior da cidade, com seus 70 mil metros quadrados de extensão, recebendo, nos finais de semana, cerca de 3,5 mil visitantes²²⁸.

Em visita ao parque, foi verificado que a conexão estava presente em, ao menos, metade dele e era possível navegar páginas *Web* com facilidade. No restante do parque, o acesso a Internet não era viável.²²⁹

Em 17 de março de 2010, o Governo do Estado de Pernambuco anunciou que uma Empresa Pública vai oferecer Internet *wireless* de graça para a população pobre do Recife. O projeto é da PERPART²³⁰ – Pernambuco Participação e Investimentos S/A – órgão este vinculado à Secretaria de Administração. A proposta do projeto é inaugurar a inclusão digital em oito bairros no entorno da empresa, sediada no Cordeiro, próximo à Exposição de Animais. A região favorecida será a da Zona Oeste, englobando os bairros de Casa Forte, Poço da Panela, Zumbi, Prado,

²²⁵ Um chefe de domicílio da Jaqueira tem renda média de R\$ 5.178,64 mensais, enquanto o do bairro do Recife, R\$ 156,88. A diferença entre a renda do chefe de domicílio desses extremos é de 33 vezes.

²²⁶ PAIVA, Maria das Graças; LIBÂNIO, José Carlos. 30 fatos sobre o Atlas do desenvolvimento humano do Recife. In: PNUD – Brasil. **Atlas do desenvolvimento humano no Recife – 2005**. Recife: Prefeitura do Recife, 2005, p. 5.

²²⁷ O menor bairro do Recife é Totó.

²²⁸ RECIFE. Parque da Jaqueira é adotado. In: **Boletim Diário**. Prefeitura do Recife – Coordenadoria de Comunicação Social. 07 de junho de 2006, p. 15.

²²⁹ Visita realizada em 17 de janeiro de 2012, das 19hs s 21hs.

²³⁰ PERPART. Apresentação. In: **Secretaria de Administração**. Disponível em: <http://www2.perpart.pe.gov.br/web/perpart/apresentacao>. Acesso em: 04 de dezembro de 2011.

Madalena, Torre, Iputinga, além do próprio Cordeiro. Espera-se, com isso, favorecer três mil famílias.

Para poder ser um beneficiado, o cidadão maior de 18 anos precisa preencher um formulário com seus dados pessoais na sede da PERPART. A partir desse cadastro, recebe uma senha padrão para ter acesso à rede, sendo permitido apenas um cadastro por residência. A Internet de alta velocidade estará disponível de segunda-feira à quinta-feira, das 19hs às 07hs, e das 14hs da sexta-feira até às 07hs da segunda-feira, isto é, durante o horário livre da empresa, quando não estão sendo executados os trabalhos da PERPART. Esse ato de solidariedade estratégica pode ser executado através de 6 antenas de 120 graus²³¹.

Além do acesso *Wi-fi* nesses locais, a Prefeitura do Recife, através da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer, também oferta acesso a Internet nas Unidades de Tecnologia na Educação e Cidadania (UTECs)²³². Criadas na década de 90, no governo de Jarbas Vasconcelos (PMDB) sob o nome de NUPI – Núcleo Profissionalizante de Informática, tiveram seus eixos de trabalho ampliados, em 2002, no governo de João Paulo (PT), a medida que as TICs não mais eram um fim em si, com objetivos de qualificar alunos e profissionais para o mercado de trabalho, mas um meio para a concretização da cidadania. As UTECs são, assim, divididas em duas categorias: móveis e fixas.

As móveis são compostas por 14 ônibus e módulos do programa RECIFE.COM.JOVEM. Todos os veículos são climatizados e equipados com 13 computadores, televisão, vídeo, som, escâner, impressoras e elevadores para cadeirantes. Como são itinerantes, permanecem dois meses em cada local, circulando entre RPAs. Anualmente, essas unidades atende 14 mil pessoas por ano nas plenárias do OP.

Já as UTECs fixas são espaços com laboratório de informática e impressoras em braile. Distribuídas nas RPAs, atendem cerca de dez mil pessoas ao ano.

²³¹ BRASIL. Empresa Pública de Pernambuco vai oferecer Internet de graça. *In*: GOVERNO FEDERAL. **Inclusão Digital**. Disponível em: <http://www.inclusaodigital.gov.br/noticia/empresa-publica-de-pernambuco-vai-oferecer-internet-de-graca>. Acesso em: 15 de maio de 2010.

²³² RECIFE. Projetos e ações prioritárias que têm o jovem como alvo. *In*: **Direitos Humanos e Segurança Cidadã**. Disponível em: http://www.recife.pe.gov.br/2009/08/06/projetos_e_acoes_prioritarias_que_tem_o_jovem_como_alvo_167928.php. Acesso em: 28 de setembro de 2011.

As UTECs são muito voltadas para um público mais jovem ou de trato mais inexperiente das TICs, em função dos cursos lá ministrados. São cursos de informática básica e acesso à biblioteca virtual. Lá os deficientes visuais dispõem de programas especiais para navegação na rede e utilização dos computadores.

Para um público mais familiarizado com as TICs, existem os telecentros. O Ministério das Comunicações possui um projeto, desde 2008, para instalar 185 telecentros comunitários só no Estado de Pernambuco²³³. Os computadores com conexão gratuita de alta velocidade compõem os *kits* telecentros. O projeto engloba todos os municípios pernambucanos. A etapa de Pernambuco é apenas um passo para contemplar todos os 5.565 municípios brasileiros, através do investimento federal de R\$134 milhões de reais.

Ao final de 2010, existiam 17 telecentros em pleno funcionamento na cidade. A parceria do SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados – com a Prefeitura do Recife tem o objetivo de promover a inclusão digital e a cidadania na capital²³⁴. A autonomia desempenhada pela população local no estabelecimento das regras de funcionamento e uso dos telecentros mostra uma certa maturidade cidadã. A gestão destes é estabelecida por cerca de 40 entidades, como a associação dos moradores do bairro, o Clube dos Idosos, o Grupo de Mães e organizações não governamentais, como a ETAPAS²³⁵ – Equipe de Técnica de Assessoria à Pesquisa e à Ação Social – que contribui no debate público sobre reforma urbana e ação social.

Alguns telecentros, como o de Caranguejo Tabaiars, na Ilha do Retiro, são detentores de TICs sustentáveis. Computadores com funcionam com energia solar

²³³ BRASIL. Ministério das Comunicações vai levar 185 telecentros comunitários a Pernambuco. In: GOVERNO FEDERAL. **Portal da Inclusão Digital**. Disponível em: <http://www.inclusaodigital.gov.br/noticia/ministerio-das-comunicacoes-vai-levar-185-telecentros-comunitarios-a-pernambuco>. Acesso em: 27 de março de 2008.

²³⁴ BRASIL. SERPRO abre seu 7o. telecentro em parceria com a Prefeitura de Pernambuco. In: **Portal da Inclusão Digital**. Disponível em: <http://www.inclusaodigital.gov.br/noticia/inaugurado-o-7o-telecentro-da-parceria-com-a-prefeitura-de-recife>. Acesso em: 21 de janeiro de 2012.

²³⁵ ETAPAS. Política Urbana e Controle Social. In: **Eixos de Atuação**. Disponível em: http://www.etapas.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=46. Acesso em: 06 de abril de 2010.

fazem parte do Projeto Cidade Solar²³⁶ e geram uma economia de energia de até 40%.

Além disso, existe uma clara preocupação quanto à acessibilidade desses telecentros. Todos os *softwares* ali empregados são livres, inclusive o LinVox, *software* livre de emissão de voz para deficientes visuais. Este é uma transposição do sistema de acessibilidade DOSVox para o sistema operacional Linux. O responsável pelo projeto LinVox é o professor do DCC-IM/UFRJ Gabriel Pereira da SILVA²³⁷.

Nesses telecentros, pode-se contar a presença de instrutores para auxiliar no uso das TICs. Segundo o secretário de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do Recife, José BERTOTTI, os telecentros permite o uso das TICs num processo educativo, de interação interpessoal e politização. Afirma:

Oferecer Internet de maneira gratuita e orientada, especialmente nas áreas carentes, é desenvolver um trabalho social. Significa capacitar os usuários, possibilitar o acesso à informação, e ampliar as chances dessas pessoas para entrar no mercado de trabalho.²³⁸

Cada unidade de telecentro é entregue com dez computadores configurados com o sistema operacional livre Linux e *softwares* igualmente livres e de código aberto, 21 cadeiras multiuso, uma mesa de professor, um armário, 11 meses para computador, um projetor multimídia, um roteador sem fio, uma impressora, 11 estabilizadores, uma câmera de segurança e um servidor já prévia e adequadamente configurado para o sistema. Em janeiro de 2012, existiam os seguintes telecentros:

TELECENTROS²³⁹

1 – Espaço Ciência

²³⁶ CIDADES SOLARES. Seminário Recife: Cidade Solar acontece dia 19 de dezembro. *In: Notícias*. Disponível em: http://www.cidadessolares.org.br/conteudo_view_print.php?id=219. Acesso em: 13 de dezembro de 2007.

²³⁷ SILVA, Gabriel P. Linvox. *In: Departamento de Ciências da Computação – Instituto de Matemática da UFRJ*. Disponível em: <http://www.dcc.ufrj.br/~gabriel/linvox.php>. Acesso em: 20 de março de 2009.

²³⁸ BERTOTTI, José *apud* LIMA, Kellen. Telecentros facilitam votação do OP pela Internet. *In: Prefeitura*. Disponível em: http://www.recife.pe.gov.br/2010/09/10/telecentros_facilitam_votacao_do_op_pela_internet_173465.php. Acesso em: 10 de setembro de 2010.

²³⁹ RECIFE. Lista de Telecentros. Lista fornecida pela Prefeitura do Recife em 20 de agosto de 2010.

Complexo de Salgadinho

2 – Conselho de Moradores Sítio e Alto do Rosário – COMSAR

R. Eng. Célio de Carli, 40 – Dois Unidos

3 – Associação Humanitária Beneficente do Recife

Rua Barão de Souza Leão, 1647 – Boa Viagem

4 – Comunidade Bíblica da Graça

R. do Campo do Nacional, 518 – UR1 / Ibura

5 – Associação dos Pescadores Profissionais e Artesanais de Brasília Teimosa

R. Delfim, 01 – Galpão 001 – Brasília Teimosa

6 – Centro Social Dom João Costa

R. Acaiaca, 70 – Alto José do Pinho

7 – CASA BRASIL

Av. Norte, 5.600 - Casa Amarela

8 – PROCON – Recife

Av. Conde da Boa Vista, 918 – Boa Vista

9– Associação Grupo de Mães da Amizade dos Torrões – AGMAT

R. Antonio Valdevino da Costa, 1069 – Torrões

10 – Associação dos Moradores da UR-10

R. Alto Erval Novo S/N – Ibura

11 – Centro de Ensino Popular e Assistência Social do Recife Paula Frassinetti – CEPAS

R. Souza Bandeira S/N Quadra 1 – Vila Santa Luzia – Torre

12 – Lar Fabiano de Cristo

R. Afonso Olindense, 1946 – Várzea

13 – Núcleo de Moradores do Bairro da Iputinga e Adjacências

R. Baltazar da Silva Lisboa, 170 – Iputinga

14 – Centro de Atendimento Lar do Bem Te Vi

R. Fernandinho, 90 – Guabiraba

15 – União dos Amigos da Mustardinha e Áreas Adjacentes – UAMA

R. Abaiara, 25 – Mustardinha

16 – Caranguejo Tabaiaries

17 – Centro Público do Totó

CAPÍTULO 7 – BELO HORIZONTE

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte é a segunda experiência mais duradoura em capitais, perdendo apenas para Porto Alegre (iniciado em 1989). Inaugurado em 1993, pelo governo de Patrus Ananias (PT), o OP/BH teve sua origem a partir das primeiras atividades dos movimentos sociais da década de 80. Seguindo o mesmo modelo do OP de Porto Alegre, a Prefeitura de BH adotou o OP Regional. O alto grau de sofisticação do modelo construído se dá através de iniciativas voltadas para a qualificação das pessoas interessadas e dos integrantes e organizadores do poder público municipal.

O nível de sucesso era tamanho que, em 2008, completou a marca das mil obras realizadas. Assim sendo, 80% da população residia a, no máximo, 500 metros de distância de uma obra construída com os recursos direcionados pelo OP²⁴⁰.

Em 2006, Belo Horizonte foi a primeira cidade no planeta a estabelecer um OP inteiramente digital. Diferentemente das demais capitais (inclusive Fortaleza e Recife) que possuem etapas digitais ou momentos em que as TICs são utilizadas para complementar e fortalecer as vias do OP “tradicional” (regional ou temático), o OP/BH estabeleceu uma alternância anual entre os OPs tradicionais e digitais. Dessa maneira, em ano que ocorre o seu OP digital, não ocorre o OP “tradicional”, e vice-versa. Anos de realização do OPD não são coincidentes com os de realização do OP regional, sendo esses OPs mecanismos de deliberação perfeitamente independentes um do outro.

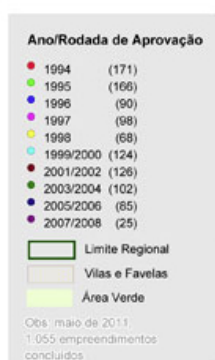
Portanto, a cada dois anos, a Prefeitura de BH convoca a população e as lideranças de bairro para participar da Abertura do OP e das Rodadas de Assembleias Populares de cada Regional. Nessas assembleias, a prefeitura de BH explica como será realizado o OP, distribuindo formulários onde os participantes poderão assinalar seus interesses e reivindicações para os representantes de seus respectivos bairros.

²⁴⁰ BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo de Belo Horizonte – 15 anos. In: **Prefeitura de Belo Horizonte**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=assessoriadecomunicacao&tax=17454>. Acesso em: 02 de dezembro de 2011.

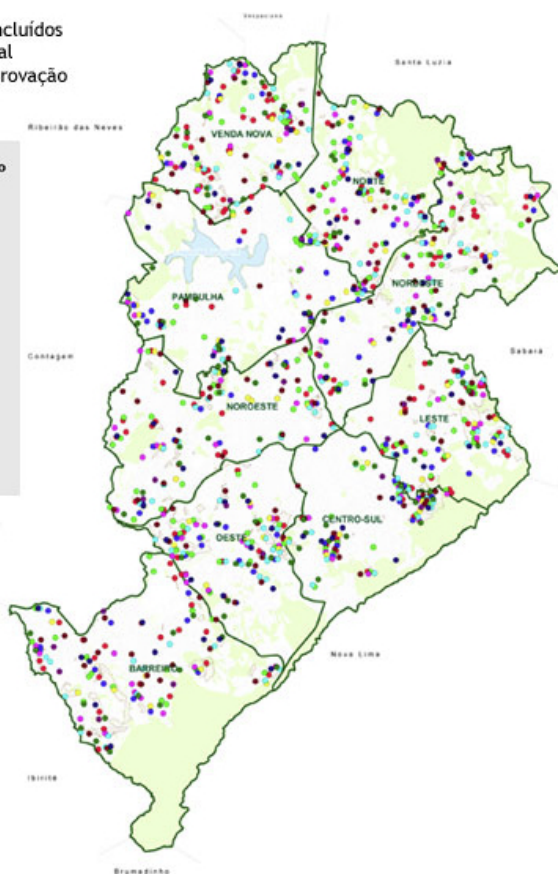
Após a análise dos formulários, cabe ao representante de cada regional reunir a comunidade para estabelecer as obras e serviços prioritários. Uma vez vencida esta etapa, é lavrada uma ata com as assinaturas dos presentes. Esta ata é, então, enviada para a prefeitura para a realização de uma parecer técnico a respeito da viabilidade ou não da obra ou serviço.

Em uma segunda rodada de assembleias, faz-se uma subdivisão: cada uma das 9 regionais (regiões administrativas) são subdivididas entre 3 e 6 sub-regionais. Compreende, dessa forma, 42 sub-regionais²⁴¹.

Empreendimentos concluídos
do Orçamento Regional
por ano/rodada de aprovação
Belo Horizonte - 2011



Organização: SMAPL/SMPL
 Base: PRODABEL, GEOP, SMMA
**PREFEITURA
 BELO HORIZONTE**



242

Quanto mais carente a região, maior a proporção dos recursos a serem recebidos. Para que isso ocorra, é calculado o IQVU – índice de qualidade de vida urbana. Este índice mede o acesso da população a bens e serviços, sendo

²⁴¹ BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo Regional. In **Portal do OP**. Disponível em: http://portal.pbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17236&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0&taxp=0&taxp=0. Acesso em: 11 de dezembro de 2011.

²⁴² BELO HORIZONTE. 18 anos de OP. In: **Portal do Orçamento Participativo**. Disponível em: <http://www.opdigital2011.pbh.gov.br/historico-18anos.php#>. Acesso em: 23 de maio de 2011.

calculados a partir de indicadores georeferenciados nas 79²⁴³ das 80 UPs – Unidades de Planejamento. As variáveis consideradas são: abastecimento, cultura, educação, esportes, habitação, infraestrutura, meio-ambiente, saúde, serviços urbanos e segurança urbana.

O OP Regional era realizado anualmente até 1999. A partir desse ano, passou a ser complementado por outros mecanismos de deliberação participativa e a ocorrer a cada dois anos, conforme informado na tabela abaixo.

OP	Nº de Participantes
1994	15.216
1995	26.823
1996	38.508
1997	33.695
1998	20.678
1999/2000	22.238
2001/2002	43.350
2003/2004	30.479
2005/2006	38.302
2007/2008	34.643
2009/2010	44.000
TOTAL	347.932

244 245

Além do OP Regional, BH possui, complementarmente, mais dois OPs: o OP Digital e o OP Habitação. Este último é instrumento específico da política municipal

²⁴³ Apenas 79 das 80 UPs pois a UP UFMG é área exclusiva do Campus da Universidade Federal de Minas Gerais. Portanto, para esses fins, fora da jurisdição do Município de Belo Horizonte.

²⁴⁴ BELO HORIZONTE. **Planos de Empreendimentos – Orçamento Participativo 2009/2010**. Prefeitura de Belo Horizonte. 2011, p. 7.

²⁴⁵ O dado do OP 2009/2010 refere-se a uma então projeção. Somando-se a Abertura Municipal, a Abertura Regional e a 2a. rodada do OP 2009/2010, 35.386 pessoas participaram do processo.

de habitação que, pelo mesmo processo participativo popular, discute os recursos orçamentários do município destinados à construção de novas habitações para famílias comprometidas com movimentos de luta pela habitação. A moradia social é estabelecida em função de princípios democráticos e de dignidade humana. Dessa maneira, o OP Habitação é realizado a cada dois anos, dada a importância da questão moradia social.

Esses três arranjos institucionais possuem diferentes dotações orçamentárias. São, portanto, OPs distintos. Estes três OPs possuem dois mecanismos de deliberação diferentes: o OPR e o OPH se utilizam da participação presencial em assembleias. Já o OPD restringe sua participação aos meios virtuais, como será detalhado logo a seguir, sendo este último foco da presente tese. Entre 1993 (inauguração do OP/BH) e 2008, houve a mobilização de quase 700 mil pessoas, conforme informado na seguinte tabela²⁴⁶:

Modalidade de OP	Participação política (número de votantes)
OP Regional	347.932
OP Habitação	36 mil
OP Digital	297.258

Finalmente, também realizado a cada dois anos, o OP Digital faz uma ponte entre participação popular, inclusão social e novas tecnologias. As TICs vêm promovendo o acesso ao processo do OP para além das fronteiras físicas. O mundo “virtual” passa a ser, igualmente, um espaço público de deliberação, conservando o caráter individual de escolha. O modelo usado pela prefeitura de BH foi premiado já na sua primeira edição, em 2006, na França, pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa como uma “boa prática em participação cidadã” por ser de caráter inovador no campo da democracia participativa. Também foi semifinalista na

²⁴⁶ NABUCO, Ana Luiza; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. A experiência do orçamento participativo digital em Belo Horizonte: o uso das novas tecnologias no fortalecimento da democracia participativa. *In: Informática Pública*, ano 11, n. 1, pp. 139 – 155, 2009, p. 141.

3ª edição do Prêmio ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – e ficou em 2º lugar no Prêmio alemão Reinhard Mohn²⁴⁷.

A participação virtual se contrapõe à presencial como resposta a dois desafios até então existentes:

1. definir recursos para obras de infraestrutura e de maior abrangência territorial, extrapolando, dessa forma, o OP Regional;
2. incorporar novos segmentos da população às deliberações do OP com esse novo formato, em especial, a classe média e a juventude votante.

No sítio oficial do OPD é possível encontrar informações a respeito do seu histórico e funcionamento, detalhes das obras em disputa, custo orçamentário, local onde será realizado o serviço ou execução da obra e galeria de imagens. Além do acesso dessas informações, é possível ao cidadão uma interação direta com o poder público, através de ferramentas que viabilizam o *feedback*, como *mails*, *chats*, *blogs* e comentários nestes últimos. Essas ferramentas aprofundam o nível de *e-gov* esperado ao permitir um determinado nível de manifestação e discussão cidadã. É possível, portanto, acompanhar o resultado da votação e a implementação da obra/serviço (ainda que não haja a chance de iniciativa ou propositura de obra nova).

A única exigência para votar no OPD/BH é possuir o título de eleitor constante na base de dados do TRE/MG, portanto, ter idade mínima de 16 anos. Essa é uma maneira de tornar o processo mais seguro contra possíveis fraudes e permitir, dessa forma, um único voto por obra.

A presente tese parte da premissa explicada na sessão 2.3, a respeito da participação como elemento de expressão simbólica da vontade popular e que democracia participativa possui duas finalidades imediatas: construir consensos e aclarar dissensos. Assim sendo, o OPD pode talvez contribuir para a primeira dimensão da democracia participativa, através da eleição de obras ou serviços que reflitam as necessidades da população. Contudo, a segunda dimensão, o esclarecimento de dissensos fica bastante prejudicado no OPD, tendo em vista que não há grande espaço para deliberação no sentido de uma discussão mais ampla

²⁴⁷ BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo Digital 2011 contará com investimento de R\$50 milhões. In: **Orçamento Participativo Digital**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=opdigital2011>. Acesso em: 18 de dezembro de 2011.

nem tempo hábil para tanto. Existe, sim, a possibilidade de votar em obras/serviços previamente estabelecidos pelo Poder Público.

Portanto, para se ter noção de como e quanto as TICs vem influenciado o OP/BH, não se pode analisar exclusivamente o OPD. Deve ser analisado *the big picture*, isto é, o OP como um todo, como um processo único. Embora o OPD seja realizado em anos alternativos ao OP Regional, eles devem ser encarados como complementares e não como independentes entre si. Isso se justifica pois o resultado de OPs de anos anteriores terminar por influenciar também as escolha das obras selecionadas e postas em votação no OPD do ano seguinte. A informática não é válida por si só. É inclusa no processo como meio de servir à cidadania e democratizar a ação pública.

A proposta inicial é de que, a cada ano de realização do OPD, cada uma das 9 regionais ofertassem 4 opções de obras para eleição, totalizando, dessa maneira, 36 obras. Durante um mês e meio, entre novembro de dezembro, para garantir uma maior participação e inclusão tecnológica, a prefeitura ofereceu 158 pontos públicos de acesso à rede, inclusive em escolas municipais, telecentros e centros administrativos.

O OPD, embora todo virtual, não limitou a participação “física” dos cidadãos. Houve forte mobilização, como reuniões para a avaliação das metas oferecidas, eventos para coleta de fundos, divulgação através de boletins, panfletos, carros de som, faixas e criação de sítios a respeito do assunto, manifestações nas principais redes sociais, como o Orkut e Twitter, surgindo grupos de pressão e defesas fervorosas de obras. Completamente independente da iniciativa do poder pública, os cidadãos se organizaram naquele ano para instalar, inclusive, seus próprios pontos de votação com acessos à Internet privada.

O recurso de R\$ 20 milhões e 250 mil direcionado ao OPD foi distribuído e priorizado em função dos 503.266 votos dos 172.938 eleitores²⁴⁸. São números bastante expressivos em comparação com a participação “física” do OP Regional²⁴⁹,

²⁴⁸ BELO HORIZONTE. **Plano Regional de Empreendimentos – Orçamento Participativo Regional – Orçamento Participativo Digital 2007/2008**. Prefeitura de Belo Horizonte, 2009, pp. 5 – 12.

²⁴⁹ Vide tabela anterior, onde o maior número de participantes do OP Regional não supera a marca dos 44 mil votantes ao ano.

principalmente se levado em consideração que aquele OPD era apenas sua primeira edição e não se tinha ideia ainda dos resultados quanto à participação popular e interesse de mobilização.

Em 2008, a segunda edição do OPD traz algumas inovações sempre com o objetivo de ampliar a participação: a partir deste ano, também era possível votar nas obras propostas através de ligações telefônicas gratuitas para o número 0800 723 2201. O uso da Internet para esse fim foi mantido. Mais uma vez, não foi possível escolher as obras que seriam votadas, mas era possível deixar opiniões, propostas para melhorar o processo, defender suas obras e participar de *chats* com os representantes do poder público, que estavam disponíveis para esclarecer quaisquer dúvidas dos votantes e fornecer outras informações.

Nesse ano, a prefeitura ampliou os pontos de acesso. Ao todo, foram 270 pontos públicos de acesso à Internet espalhados em escolas, restaurantes populares, pontos de inclusão digital e postos de informação, com a finalidade de eleger a próxima obra do OPD. Também foram disponibilizados 800 monitores treinados para ajudar e ensinar o manuseio das TICs.

Mais uma vez, nesse ano, a sociedade civil organizada propiciou, por iniciativa própria, seus pontos de acesso à Internet. Comércio, escolas privadas, residências e outras unidades estavam acessíveis para quem se interessasse em participar no OPD/2008.

Mesmo disponibilizando uma maior quantidade de recursos promotores do voto eletrônico (ou telefônico), a segunda edição do OPD angariou menos votantes que a de 2006. Parece não ter sentido: naturalmente, uma vez facilitado o acesso ao voto, esperar-se-ia haver mais votantes. Talvez, o resultado contrário possa ser justificado pela segunda e última mudança no formato do OPD naquele ano: a redução do número de propostas para a deliberação virtual de 36 para cinco obras sugeridas. A opção por uma grande obra viária ao invés de inúmeras obras pequenas espalhadas por toda cidade foi embasada em estudos feitos pelo VIURBS – Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte. As cinco obras visavam uma melhoria na circulação viária, dando particular destaque ao transporte coletivo e ao pedestre.

Dessa forma, entre anéis viários, portais de entrada e saída da cidade, criação de avenidas e ligações entre ruas, foi vencedora a obra 5: a continuação das pistas marginais do Anel Rodoviário no entorno da Praça São Vicente. Os principais benefícios estariam dedicados, assim, a toda regional Noroeste, instaurando melhorias especialmente no transporte coletivo e condições de circulação de pedestres, com a recuperação de passeios, então utilizados como ruas.

Em 2011, além desses pontos fixos de acesso a computadores com o objetivo de contribuir para o OP, Belo Horizonte já possuía 15 *hotspots*, ou seja, pontos de acesso livre à Internet. Com o objetivo de ser a primeira capital do país a ter 100% de sua extensão conectada à Internet por uma rede sem fio, a Prefeitura criou uma política de expansão da inclusão digital. A expectativa é de fechar o ano de 2012 com, ao todo, 50 *hotspots*²⁵⁰, fornecendo acesso em prédios públicos, praças, aglomerados e vias de grande circulação.

Atualmente, os locais detentores deste acesso são as praças Sete, da Liberdade, da Estação, da Assembleia; os parques Municipal, Ecológico da Pampulha e das Mangabeiras; os prédios públicos da Prefeitura, da PRODABEL – Empresa De Informática e Informação de Belo Horizonte S/A (antiga Companhia de Processamento de Dados do município de Belo Horizonte), do CRAV – Centro de Referência Audiovisual, do Arquivo Público de Belo Horizonte e o Palácio das Artes; as vilas Cafezal e Papagaio; e a Rodoviária.

Para usar a Internet gratuita nesses locais, o cidadão só precisa preencher um cadastro, feito por um procedimento muito simples e fácil. Ao acessar a rede, a ficha é exibida automaticamente de *browser*, bastando apenas fazer um *login* e senha. Pode, assim, navegar por tempo indeterminado no sítio da prefeitura e por tempo limitado a duas horas diárias em outras páginas.

Belo Horizonte conta ainda com 17 telecentros (e mais três que estão em fase de implementação e têm a expectativa de estar em funcionamento até final de

²⁵⁰ BRASIL. Belo Horizonte conta com 15 pontos de acesso livre à Internet. In: **Portal da Inclusão Digital** – Governo Federal. Disponível em: <http://www.inclusaodigital.gov.br/noticia/belo-horizonte-conta-com-15-pontos-de-acesso-livre-a-internet>. Acesso em: 20 de janeiro de 2011.

2012). O Governo de Minas Gerais²⁵¹ possui o projeto Rede de Formação Profissional Orientada pelo Mercado, coordenado pela SECTES – Secretaria de Estado de Ciência tecnologia e Ensino Superior – através da Subsecretaria de Ciência Tecnologia e Inovação. Visando ampliar a capacitação local (objetivo imediato), combate a exclusão sócio-digital, gera emprego e renda, contribui para a melhoria de vida da população. Assim, investe na alfabetização digital e aperfeiçoamento profissional integrado às novas TICs.

Para tanto, foi dedicado um investimento de R\$130 milhões, provenientes do Governo do Estado de Minas Gerais e do Ministério da Ciência e Tecnologia. Em todo estado, são 571 unidades interligadas em banda larga²⁵². São 4,5 mil computadores conectados, classificando, dessa maneira, como um dos maiores programas de inclusão digital em vigor hoje no país. São mais de 500 mil usuário regulares, certificados em cursos presenciais ou à distância. Além disso, estima-se que mais de um milhão de pessoas já foram beneficiadas com o acesso à Internet²⁵³.

²⁵¹ MINAS GERAIS. Rede de formação orientada pelo mercado. *In*: GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado. **Inovação, Tecnologia e Qualidade**. Disponível em: <http://www.geraes.mg.gov.br/projetos-estruturadores/inovacao-tecnologia-e-qualidade/rede-de-formacao-profissional-orientada-pelo-mercado>. Acesso em: 07 de janeiro de 2012.

²⁵² O total dessas 571 unidades tecnológicas dividem-se em 84 CVTs – Centros Vocacionais Tecnológicos – e 487 telecentros espalhados pelo estado.

²⁵³ MINAS GERAIS. Superintendência de Inovação Social comemora participação na Pesquisa de Monitoramento de Egressos da rede CVTs e Telecentro. *In*: PROJETO ESTRUTURADOR – Rede de formação profissional orientada pelo mercado. **Notícias**. Disponível em: <http://www.inclusaodigital.mg.gov.br/portal/index.php?sec=12&cod=497>. Acesso em: 07 de novembro de 2011.

CAPÍTULO 8 – RESULTADOS PRÁTICOS: ENTREVISTAS E IMPRESSÕES PESSOAIS

Conforme proposto na metodologia do trabalho (detalhar metodologia na introdução), foram escolhidos três planos de análise do OP nas três capitais: Belo Horizonte, Fortaleza e Recife. Considerando a dificuldade de entrar em contato com um número suficientemente representativo de cidadãos participantes, por questões de identificação, registro e acesso às informações de cada participante, optamos por não realizar um *survey* com os cidadãos. Contudo as percepções e avaliações feitas individualmente por cada entrevistado importa para enriquecer o cenário real, além daquele fornecido institucionalmente. É fundamental para o relato dessas experiências e, assim, para a completude deste trabalho, o lado humano que somente pode ser encontrado nas entrevistas “*tête-à-tête*”.

Em um primeiro plano, a análise se dá em função do contexto de execução do OP em cada cidade, explicitando “as regras do jogo da participação”, condições para o debate e os atores políticos envolvidos. Em um segundo plano, a preocupação volta-se para a estrutura funcional dos sítios que abrigam a discussão do OP, os mecanismos de comunicação e o desenho das ferramentas utilizadas. Por fim, em terceiro plano, é feita uma avaliação sobre a qualidade da deliberação que se dá a partir das TICs, como mensagens, críticas e mobilização.

Os diferentes níveis socioeconômicos e os locais habitados pelos participantes do OP fazem com que estes passem por diferentes adversidades e problemas. Logo, existe uma extensa gama de interesses contemplados nos debates. Mas todos os participantes possuem o conhecimento prático do problema pelo qual são afetados e têm opiniões a respeito das possíveis soluções. Quanto mais próximo ao problema, melhor é possível de “sentir” e avaliar os resultados das políticas públicas escolhidas para a questão. Nesta parte da pesquisa, foi possível perceber as impressões manifestas dos envolvidos no processo do OP, uma vez provocados nas entrevistas ou espontaneamente ao colocar suas ideias nos fóruns, *posts* e posicionamentos orais em assembleias.

Para tanto, usamos metodologia e variáveis similares com as escolhidas para o trabalho de SAMPAIO, MAIA e MARQUES, em sua análise sobre deliberação Via Internet no OPD/BH²⁵⁴.

8.1. Execução do OP (debate e participação)

8.1.1. Agente a hospedar a discussão

8.1.1.1. Partido e ideologia

Tradicionalmente, o OP é visto como uma conquista do PT, embora não seja uma unanimidade histórica nos estados onde ocorrem os OPs. Desde o sucesso do OP/POA, na gestão de Olívio Dutra (PT), em 1989, o resultado dessa conquista da pressão dos movimentos populares é considerada resultado também da ideologia por trás do Partido dos Trabalhadores.

Além disto, este tipo de política foi fortemente estimulada pelos governos federais do Partido, a partir de 2003, com Luiz Inácio Lula da Silva, reforçando a conexão da imagem do OP com o PT. Nas palavras de MENDES:

Há que ver em Palocci, nessa nova engenharia da esperança, tão diversa dos *marketings* fáceis da opinião pública, a marca desses novos comissários do outro futuro para o Brasil. Preparam-se para a impaciência do interrogatório mediático, para disciplina da impaciência e forra de espera continuada. Virão as dilações, em bem da seriedade dos propósitos. Só que os caçadores de uma possível decepção não se dão conta do quanto a confiabilidade é nova, passa até por um labor do espetáculo, não como trampa os seus expectadores, mas na função continuada em que o jeito petista de governar vai ao informar e convencer. Os chavões aí estão, até, mas dentro da boca diferente e com outro tom. A surrada imagem de se querer governar com “transparência” se associa, para o PT, ao desejo de instalação da democracia direta na Praça dos Três Poderes. Trata-se de reduzir ao máximo a flexão entre governo e governado. E essa é a prática inédita em que o PT fez-se confiança, através do orçamento participativo, por onde começaram as prefeituras de Lula.²⁵⁵

²⁵⁴ SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na Internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *In: Opinião Pública*, vol. 16, n. 2, Campinas, nov. 2010 .

²⁵⁵ MENDES, Candido. **Lula: a opção mais que voto**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, pp. 65 – 66.

A posição ideológica que procura uma mudança social com bases em uma sociedade mais igualitária é tipicamente de esquerda. O PT é, tradicionalmente, classificado como esquerda (ou centro-esquerda, dependendo da escolha de coligações.)

Nas três cidades avaliadas, os governos municipais tinham forte relação com este ideal partidário.

Em Belo Horizonte, os três primeiros prefeitos, desde a instauração do OP, foram do PT. No atual governo, houve uma mudança partidária, mas não houve uma grande mudança ideológica: desde 2009, assumiu Márcio Lacerda, do PSB, partido igualmente de esquerda. O OP continua, mas, em termos tecnológicos, o OPD, proposto a ocorrer em anos alternados com o OPR sofreu um breve atraso de um ano, na gestão desde novo governo. Ao invés do ocorrer em 2010 (após os OPDs de 2006 e 2008), o último OPD datou de 2011.

Em Recife, o PT também tomou conta do OP, embora sua inauguração seja controversa. Foi, de fato, do Partido a criação do novo formato para o OP, mas sua origem histórica não surge nesse partido: a primeira experiência desse tipo de participação data de 1995, quando do segundo governo de Jarbas Vasconcelos, como fase final do Programa Prefeitura nos Bairros (PPB/OP). Sendo assim, a origem do OP em Recife está ligada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro, considerado “centrista”, ideologicamente. No entanto, a gestão seguinte foi encabeçada por Roberto Magalhães (DEM, 1997 – 2000), de posicionamento ideológico liberal e, portanto, de direita. Este foi considerado um momento de estagnação do diálogo entre a sociedade e o governo, sem qualquer atuação na área do OP. Somente em 2001, na gestão de João Paulo (PT), pode-se falar no Novo Orçamento Participativo em que, com sua nova estrutura, passou a ser o principal instrumento de planejamento das políticas públicas no modelo de gestão democrática. Foram, desde então, três gestões, dois prefeitos, um partido: João Paulo governou até 2009 (sendo reeleito em 2005) e João da Costa assumiu subsequentemente. Ambos são do Partido dos Trabalhadores.

SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 359.

O OP/Fortaleza começou em 2005, com a entrada de Luizianne Lins, do PT, na Prefeitura. Sua reeleição em 2009 inaugura também uma nova fase mais tecnológico do OP, com a estreia do SISOP – Sistema eletrônico de acompanhamento e transparência do OP. Até hoje, é um dos sistemas de fornecimento de informação mais detalhados usados na Administração Pública.

8.1.1.2. Influência ideológica ou de interesses da Prefeitura sobre o debate

Durante diferentes momentos do ciclo dos OPs, houve oportunidade de diálogo entre cidadão e governo. Resta saber se essa “conversa” direcionou o voto ou o interesse das escolhas do cidadão.

Em Belo Horizonte, as mensagens expostas nos murais do OPS, assim como os esclarecimentos fornecidos pela Prefeitura através dos *chats online* não guiou o interesse manifesto dos participantes. Não foram identificados posicionamentos político-partidários expressos neste âmbito. Não há sinal, assim, de direcionamentos ideológicos. O debate ocorre de maneira livre e sem grande restrições. As manifestações são todas publicadas, sem censura. Quando questionada a respeito do tratamento das informações do mural do OPD, Diana, assessora da Verônica Salles, gerente geral do OP/BH respondeu:

O tratamento é o seguinte: se não houver nenhuma ofensa à pessoa, normalmente, a gente publica tudo. Tem um moderador que fica disponível, lendo se não tem nenhuma ofensa à pessoa. Daí se publica. A única avaliação que se faz é nesse sentido: de não tornar público ofensa, à pessoa, ao prefeito, se não têm palavrões, etc. Só neste caso é que não vai para o ar. Só este tipo de coisa. O resto vai tudo.²⁵⁶

Por outro lado, não é necessária a palavra expressa para influenciar ou mesmo moldar a participação dos cidadãos. Em 2008, houve uma mudança na metodologia do OPD/BH. Ao invés de serem votados os diferentes tipos de obras por região, a Prefeitura escolheu, previamente ao debate, cinco obras viárias de maior porte que beneficiaram a cidade como um todo (ou, ao menos, mais de uma região, ao mesmo tempo). Não houve anterior discussão sobre o trânsito, nem mesmo clara manifestação popular que demandasse obras viárias deste porte. Esse tipo de escolha acaba sendo um tipo primário de moderação, à medida que torna o

²⁵⁶ (?), Diana. **Entrevista**. Concedida a CAMARA, Maria Amália O. de Arruda, em 23 de abril de 2012.

OP uma “computadocracia”, nos moldes de uma democracia direta de “apertar botão”, na escolha de cinco únicas opções propostas.

Já, em relação a Recife e Fortaleza, essa avaliação se complica um pouco, já que não existe, institucionalmente, os *logs* do diálogo, ou seja, o registro desse diálogo pessoal, cidadão-governo. Não existem vídeos completos das assembleias ou murais com comentários dos participantes e/ou resposta da Prefeitura às dúvidas. São publicadas apenas edições de vídeos e algumas fotos. A percepção a respeito de uma possível influência ideológica só poderia ser extraída através das entrevistas de algumas pessoas que, em boa parte das vezes, pediram para não serem identificadas, nem gravadas.

Em Fortaleza, não foi encontrado nenhum cidadão ou delegado que se sentisse direcionado a votar em função de determinado interesse ou mesmo se sentisse compelido a repensar seu voto de alguma maneira.

Já em Recife, alguns cidadãos reclamavam que os delegados, as vezes, chegavam nas assembleias com as propostas de prioridades já definidas, com o argumento de “agilizar a discussão”. A mobilização das pessoas da comunidade por parte dos delegados se dá, ainda no momento da assembleia, de maneira rápida e eficiente, deixando a sensação, em alguns cidadãos não atendidos, de injustiça. Alguns poucos participantes até mencionaram que essas propostas eram trazidas pelo próprio governo, e que o delegado estava ali apenas como um tipo de “porta-voz” não oficial da vontade governamental.

Além disto, assim como no OPD/BH, a etapa digital de Recife oferta dez opções de obras e serviços a serem votados *online*. Nesta etapa, os votantes exclusivamente *online* não participam da escolha prévia dessas opções. A grande diferença entre a etapa digital recifense e o OPD/BH é que, nesta última, ainda é o poder público que apresenta as propostas, enquanto, em Recife, as propostas são escolhidas pela sociedade civil, através das plenárias regionais e temáticas anteriormente realizadas. As dez ações mais votadas nessas plenárias, entram na lista de votação via Internet, no período entre junho e julho.

8.2. Estrutura Comunicativa e *Design*

8.2.1. Mobilização, liberdade e representação

A maneira na qual o debate no OP é organizado permite uma grande liberdade no discurso e não gera maiores espaços para pressões particularizadas. As mídias escolhidas para promoverem as discussões até o momento do voto neste formato torna seu desenho institucional promotor de grande transparência em todo o processo.

Nas três capitais, é possível ingressar nas Assembleias, a qualquer tempo e presenciar e participar das falas. Existe um rito e um momento para cada ação, mas não foi constatada qualquer dificuldade para qualquer cidadão se inscrever e falar sobre assunto de seu interesse.

O conceito de cultura política utilizado no contexto do OP nos faz perceber algumas práticas particulares ligadas à busca pelo “verdadeiro interesse popular”, ao amplo acesso às informações e à solidariedade cidadã, isto é, aquelas ações pensadas em função da coletividade antes dos benefícios individuais, da maneira mais efetiva possível.

A população interpreta sua realidade e dá um significado novo a cada tema debatido. A exemplo disto, em Fortaleza, quando da discussão ocorrida em uma Plenária da Criança e do Adolescente, um garoto de 12 anos levantou o problema da dignidade da criança nos transportes públicos: não basta ter isenção do pagamento da passagem para ver respeitado o direito da criança ao livre acesso ao transporte público, quando se tem que rastejar por debaixo da catraca, ou passar por cima dela (no caso de crianças menores). Sua demanda era a inserção de um portão lateral na catraca para que os isentos pudessem passar para a outra parte do ônibus junto com seus acompanhantes.

Existem três pontos fundamentais no tocante à estrutura comunicativa do processo. O primeiro se relaciona com o desempenho das mídias utilizadas para informar a respeito do que acontece em relação ao OP e conseguir retirar a população da inércia política. O segundo está ligado à plena liberdade de

informações, expressão e de atuação que se espera de um processo democrático inclusivamente participativo. Por fim, o terceiro aspecto fundamental à estrutura comunicativa volta-se para o resultado e tenta responder à seguinte pergunta: “para e por quem a deliberação é feita?” (também pode ser traduzida como “o que é representação dos interesses populares?”).

No tocante ao primeiro item, por ser um processo popular, são escolhidas as mídias com algum alcance de massas, na tentativa de produzir algum impacto e que acate ampla aceitação nos espaços públicos de sociabilidade. Nas três capitais avaliadas, houve uma preferência para uma mídia direcionada às regiões e ao público das camadas mais pobres. Foram vistos carros de som, faixas de pano e panfletagem. Em Fortaleza, por exemplo, o destaque se deu um função dos jornais de bairro e das rádios comunitárias locais. Quando perguntados sobre a utilização das grandes mídias de comunicação em massa, os coordenadores do OP fortalezense percebem que a televisão e as rádios nacionais não geram grande impacto direto no OP. As mídias mais direcionadas e específicas para os setores sociais objetivados é que surtem melhor efeito no âmbito da mobilização e comunicação das pessoas, em se tratando uma maior participação no processo. As divulgações nas grandes mídias de comunicação em massa só são realizadas em uma instância prévia ao processo, para a convocatória das chamadas “assembleias preparatórias”, como explicado pelos gerentes Thereza e César Wayne:

[César Wayne] A gente faz o foco da mídia, da divulgação em massa, para a assembleia preparatória. É justamente para aquela pessoa que não está em grupo nenhum, não está organizada em grupo nenhum. O norte inicial da preparação é a assembleia preparatória.

[Thereza] Essa reunião preparatória, como a gente chama, a gente chamava, em um primeiro momento, de comunitária e, depois, passamos a chamar de preparatória. Ela acontece em qualquer lugar. Então, a pessoa que não conhece e quer ter mais informações pode solicitar uma reunião para o grupo lá do bairro, ou para o vizinho, ou para o grupo da escola, ou do time de futebol, ou da associação, qualquer canto. Então, a gente não conseguia atingir o público que é desorganizado, que não está na associação, que não está no grupo de futebol. Então, a gente garante na divulgação mais ampla, pelo menos, uma atividade que não é solicitada, que a equipe não vai lá fazer, que ela é pública, que ela é geral. Isso não quer dizer que eu viva no meu bairro e posso chegar lá e participar da reunião do vizinho. Mas tem lá no material, na divulgação mais ampla. Então, a pessoa desorganizada, que não está em nenhum grupo, ela pode ir lá e participar e ter mais informações também.

OPD/BH e etapa digital do OP/Recife são diferentes. Eles possuem, declaradamente, a intenção de incluir neste processo de deliberação

tradicionalmente popular aqueles grupos com histórico de apatia participativa: os jovens e a classe média.

Na etapa digital do Recife, não é possível debater o OP ou adicionar novas propostas através das arenas virtuais. A lista de obras e serviços a serem votadas já vem pronta desde as plenárias presenciais. O empoderamento existente a partir do âmbito virtual está apenas na possível inversão de prioridades nesta etapa (e não no estabelecimento destas). Este desenho institucional possibilita os cidadãos de classe média que possuem amplo acesso a Internet inverter (ou não) as prioridades estabelecidas em assembleias presenciais mobilizadas por cidadãos majoritariamente de classes mais baixas. Como a etapa digital do OP/Recife ocorre somente após todas as plenárias presenciais, essa etapa acaba definindo parte da agenda pública. O objetivo desta etapa é, assim, com a redução dos custos da participação além das assembleias, trazer para o processo setores sociais anteriormente apáticos.

A ampliação política através da agregação de segmentos sociais antes alheios ao processo não necessariamente consegue inverter as prioridades previamente estabelecidas. O desenho permite essa possibilidade. Mas isso é fortemente influenciado pelo nível de mobilização e associativismo existente em todo o processo, e não apenas na etapa digital. A discussão prévia, o controle social, o *accountability* e a participação dos grupos organizados pesam no voto *online*. É estratégico. Assim sendo, a deliberação pública será definida pela democratização do processo político, quando as lideranças se mobilizam a partir de suas bases regionais e temáticas. Não existe uma interação na arena virtual, mas existe uma interação prévia na arena presencial que permite os cidadãos debaterem e preocuparem-se com o voto *online* na fase seguinte.

Por sua vez, o OPD/BH se mostra como espaço democrático virtual não só porque as TICs contribuem para a mobilização de seus participantes, mas também porque cria arenas de interação *online*, como é o caso dos *chats*, canais de diálogos esclarecedores entre os secretários e outros funcionários da Prefeitura com a população. Assim, essas “salas de bate-papo” digitais com agentes públicos abrem o debate para temas como obras e serviços em disputa, principais problemas da cidade ou da região, questões sobre mobilidade urbana, participação inclusiva e aplicação financeira dos recursos estipulados pelo OP. A *cyberesfera* se configura,

portanto, em mais um canal de informação e transparência para além do debate. Os resultados dessa metodologia possui fortes indícios de que a participação política a partir das TICs amplia quantitativamente e qualitativamente a participação da sociedade civil, ainda que apresente alguns poucos problemas de execução e segurança, na medida que aumenta o contingente votante de setores anteriormente apáticos e desestimulados politicamente com a redução dos custos da participação (é o caso da classe média e da juventude) e gera outros recursos para melhorar a qualidade da informação e do acesso à transparência e fiscalização para os setores já habituados a se envolver no processo deliberacional.

Tanto em Recife quanto em Belo Horizonte, o desenho institucional dos formatos digitais do OP demonstra, em maior ou menor grau, mecanismos de inclusão participativa, motivação política, interatividade discursiva, mobilização e controle social. Isso altera a qualidade deliberacional do processo. Essa possibilidade atinge todos os setores sociais, em função da forte penetração das TICs no quotidiano popular de quase toda a população.

Essa forte penetração das TICs nos segmentos socioeconômicos mais carentes foi verificado igualmente em Fortaleza, conforme dados apresentados em capítulo próprio. Muitos dos participantes do OP presencial lá vivenciado se organizavam através das redes sociais para se manter informados a respeito de datas e locais de realização das assembleias e propostas de prioridades. Ainda assim, o voto no âmbito virtual não existe naquela cidade.

Com relação ao segundo aspecto fundamental da estrutura comunicativa do OP, ligado à plena liberdade de informações e de atuação dos participantes, a estrutura dos OPs das três cidades demonstra ser suficientemente transparente para impossibilitar o surgimento de pressões por parte de interesses privados e promover a fiscalização e o controle social dos interessados.

A Gislene Gonçalves lembra que, em Belo Horizonte, nem sempre foi assim. Em gestões antigas, quando não havia todos os mecanismos de acompanhamento e nem as TICs promotoras de transparência, alguns delegados sofriam pressões por parte de interesses privados e até mesmo do próprio Poder Executivo.

Teve uma época em que o próprio Executivo fazia uma pressão para as obras dele passarem. Obras que beneficiavam a ele, enquanto Executivo. Aí nós discutimos enquanto CONFORÇAS: “nós não queremos que o Poder Público indique a obra, a não ser que essa obra

seja relevante e seja discutida com a CONFORÇAS para que a gente possa estar indicando ela, para que seja atendida mesmo a população, e não o órgão administrador”. Essa pressão foi na gestão de um administrador antigo, que já saiu da Prefeitura. Hoje é diferente. [...] Hoje a gente tem uma participação muito efetiva. Tanto gente da comunidade como gente da Prefeitura. Hoje a gente tem uma Prefeitura mais popular, que ouve mais a gente, uma administradora muito ativa que trabalha muito com a gente.

Quando perguntada sobre o temor de uma possível retaliação política gerada a partir deste confronto, a delegada disse que nunca esteve preocupada porque é o povo quem escolhe e ela só precisaria mostrar a vontade popular.

Houve aquela coisa de “Por que você está falando isso? Você não tem o direito. Sua próxima obra não passa”. Mas aí, graças a Deus, reuni um maior número de pessoas quando me disseram que minha obra não passava. Aí consegui levar cinco ônibus cheios de gente. E a minha obra ficou em primeiro lugar, que foi um posto de saúde.

Nesse mesmo sentido, o delegado da RPA3 de Recife, Fernando, nunca sentiu, em oito anos, qualquer tipo de pressão ou sugestão de interesse:

O que tiver que falar, eu falo mesmo. Tem isso não. Se têm pessoas que tenham passado por isso, eu não conheço. Eu mesmo nunca passei nada. Não sei se pela participação ou pela personalidade. Não sei. Nunca vieram com essa história para o meu lado, não.

Por fim, **o terceiro e último aspecto** fundamental à estrutura comunicativa preocupa-se com o resultado da deliberação do OP, por meio das TICs. Se estas últimas são domínio comum dos cidadãos de classe média e alta, a dúvida que se gera a partir desta circunstância é se a opinião manifesta nestes meios é realmente a opinião popular, da coletividade, ao invés de expressão apenas de um pequeno contingente de setores sociais mais ricos.

Na continuação da entrevista, Fernando mostra-se profundamente preocupado com a questão da justiça do voto *online*. Ele diz que, da maneira como funciona em Recife, esse tipo de participação nem deveria existir ou, pelo menos, deveria ter um peso diferente, menor. Suas críticas feitas quanto à falta participação e de interesse que este formato proporciona, já que não existe um espaço para discussão. As pessoas simplesmente “entram e votam”, acriticamente, sem participar da discussão, sem pensar na coletividade. Outra crítica forte que ele faz é quanto as condições de identificação para se votar *online*. Basta o RG ou CPF válido, e qualquer cidadão pode votar. Assim sendo, afirma enfaticamente:

O indivíduo que mora há anos no Japão, completamente alheio à realidade da cidade, pode votar no processo. Não faz sentido. A participação popular tem que ser presencialmente. Eu acho que a gente está num mundo rivalizado. Não acho que tenha vantagens. Acho prejudicial. Assim, quando você participa presencialmente, você se

inteira, você opina. Pela Internet, você não vai estar se apropriando da discussão.

Ele demonstra sentir limites quanto a ampliação do espaço democrático na Internet. Assim sendo, a *cyber-esfera* pública só amplia, de fato, o espaço para a concretização da democracia direta e participativa, se existirem mecanismos de controle social, discussão e *accountability* também no âmbito virtual. Não basta, portanto, agregar um número maior de participantes, simplesmente. O empoderamento não se dá somente no resultado, mas na consciência deste resultado.

Em Belo Horizonte o cenário proporciona, neste sentido, outras possibilidades de interação. Não existe uma segunda instância de inversão de prioridades. Como já relatado em capítulo próprio, BH alterna os anos de OP presencial e digital. Eles nunca ocorrem no mesmo ano. Logo, não existe a possibilidade de haver uma inversão de prioridades a partir das etapas ou OPs diferentes.

A leitura dos dados das TICs sobre o OPD/BH é bastante emblemática neste sentido. O OPD 2008 mostrou como as TICs mais acessíveis aos setores mais pobres deram a vitória a Obra de número 5, que beneficiava a região Noroeste, onde residem cerca de 360 mil habitantes, dentro de seus 54 bairros e 19 favelas. Esses dados trazidos pelo Dr. Dimas FERREIRA, pesquisador da UFMG, traduzem o aspecto inclusivo das TICs com impacto tão relevante para a mobilização popular, não adstrito exclusivamente à classe média:

Foram 38.055 ligações feitas para o OPD. Destas, mais de 59% foram a partir de telefones fixos e pouco mais de 40% foram de celulares. O mais importante é que, deste total de ligações, 11.483 foram transformadas em votos. Portanto, dos 113.383 votos totais computados no OPD/2008, 10% vieram de ligações telefônicas. O que significa que os votos dados através dos serviços 0800 foram decisivos principalmente para a vitória da Obra 5 (Praça São Vicente com Anel Rodoviário) que se localizava numa região de classe social e renda mais baixas. Do total de votos dado a Obra 5, 13,2% vieram de ligações telefônicas, sendo que, dos votos via telefone computados no OPD, 40,6% deles foi para a Obra 5. Já a Obra 4 (Portal Sul/Belvedere), considerada uma obra que se localizava na Região Centro-Sul, predominantemente de classe média alta, recebeu somente 3,5% dos votos totais dados por telefone no OPD. Ou seja, a opção oferecida pelo OPD de se votar através de ligações telefônicas foi decisiva para o processo, ampliando a possibilidade de participação política popular dos cidadãos mais pobres e digitalmente excluídos, contribuindo, sobretudo, para decidir favoravelmente a uma obra localizada numa das regiões mais pobres e carentes da cidade.²⁵⁷

²⁵⁷ FERREIRA, Dimas Enéas Soares. Participação e qualidade da deliberação pública: uma análise comparativa entre o OP digital de Belo Horizonte e a etapa digital do OP Recife. In: **IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, Belo Horizonte, Brasil**. 04 a 06 de maio de 2011.

O temor de que o OPD ou o formato digital fosse criado apenas para as classes mais abastadas, detentoras do pleno acesso às TICs, é uma das principais polêmicas quanto à real demonstração dos interesses populares no OP. Sabe-se que quanto maior o número de opções de tecnologias usadas no processo, maior o aumento da participação, uma vez que, anualmente, os índices de penetração tecnológica nas camadas socioeconômicas mais baixas aumentam consideravelmente²⁵⁸. Mas alguns autores²⁵⁹ colocam suas suspeitas sobre os números ainda baixos de participação *online* e a chance de que consultas realizadas pela Internet evidenciam distorções da vontade do povo. Essas amostras não seriam representativas dos interesses da população, havendo muita publicidade, supervalorização do método e omissão das lacunas.

Em contrapartida, fora anteriormente assinalado pelo então prefeito Fernando Pimentel, em 2006, após a realização do primeiro OPD, a seguinte previsão: “Alguém pode dizer que estou falando de um segmento muito pequeno da classe média. Não é verdade. Você vai na favela e está cheia de *lan houses*”²⁶⁰. Contudo, sua resposta ao suposto aspecto elitista da inserção das TICs no processo do OP não soluciona, principalmente, votações baixas, em que o resultado, de fato, não expressa o interesse popular. Mas esse problema não ocorre no OPD/BH, cujo mecanismo de consulta mobiliza, exclusivamente em seu ano de realização, diferentes setores sociais em grandes proporções quantitativas, por causa de seu desenho institucional que o torna o único mecanismo de deliberação direta naquele ano e indica uma forte participação por meios das TICs, inclusive das camadas mais populares da capital²⁶¹.

Já em Recife, a preocupação de uma possível distorção da vontade de povo está mais presente por causa de seu formato. Como a etapa digital recifense ocorre no mesmo ano das definições de prioridades presenciais, setores que comumente não participam das assembleias podem alterar as prioridades estabelecidas neste

²⁵⁸ Ver Capítulo 2, sobre as tecnologias, e os exemplos relatados no Capítulo 4 sobre Fortaleza.

²⁵⁹ É o caso de Fábio Wanderley Reis.

²⁶⁰ PIMENTEL, Fernando *apud* ESTADO DE SÃO PAULO. **Mitificações dos mecanismos da democracia direta**. In: Nacional. 19 de março de 2007.

²⁶¹ Ver dados quantitativos oficiais oferecidos pela Prefeitura de Belo Horizonte, no Capítulo 6 sobre a cidade.

primeiro âmbito, sem participar do debate ou mesmo procurar se informar mais detalhadamente, já que mecanismos como os fóruns *online* e *chats* não existem em sua jurisdição. Ressalvado o primeiro ano de inserção da etapa digital do OP/Recife (2007), todos os anos apresentam altos números de participação via Internet. É aí que reside a preocupação de delegados como o Fernando que questionam o valor deste tipo de voto.

PARTICIPAÇÃO 2001 À 2008						
REGIONAIS-TEMÁTICAS-INTERMEDIÁRIA-URNAS-INTERNET						
PLENÁRIAS						
REGIONAL	TEMÁTICA	INTERMEDIÁRIA	URNAS	INTERNET	TOTAL	
2001	26257	3.78	12032			44088
2002	41891	4.109	21081			69083
2003	42426	3.594	23581			71604
2004	33592	4.207	17.764			57567
2005	46882	5.224	24816			78987
2006	38986	4.474	21.216			66682
2007	45652	6.215		25980	6.987	86841
2008	38605	6.314		25.284	23.251	95.462
TOTAL	314.301	37.915	120.490	51.264	30.238	554.208
TOTAL DE 554 mil PARTICIPAÇÕES						

262

Esse preocupação constante com a chance do voto *online* inverter as prioridades estabelecidas nas plenárias presenciais faz com que haja uma permanente mobilização e articulação política durante todo o processo. As lideranças comunitárias se mostram atuantes em todas as fases do processo, inclusive online, angariando votos estratégicos na proteção de seus interesses. Essa visão holística do OP é indicativa de uma deliberação de qualidade e direcionada a resultados.

8.2.2. Identificação

²⁶² OP Recife.

A condição de se identificar em cada participação do OP é, provavelmente, a característica que mais varia entre as três cidades selecionadas.

Em Fortaleza, apenas existe, como condição para o voto em assembleias, a apresentação do RG.

Em Recife, para o voto presencial, além do RG, ainda é demandado um comprovante de residente atualizado, conforme informa a D. Marlene, delegada há cinco anos da RPA 3.2, articuladora do movimento feminino na região e, à época da entrevista (2012), candidata a Conselheira da Cultura em Recife:

Qualquer cidadão pode votar. Tendo a identidade, tendo comprovante de residência, que participa nessa microrregião, para não votar em outra, qualquer cidadão pode votar. As ações, quem escolhe somos nós, líderes. A gente faz uma assembleia e vamos tirar com a comunidade qual a maior prioridade que tem. Então, aquela prioridade a gente joga na assembleia para ser votada.

Para o voto online, basta o fornecimento de alguns dados cadastrais, sem necessidade de comprovação documental física, em virtude da própria agilidade do processo, como informa Liliane, que trabalha na Secretaria da Mulher, na Prefeitura, e ajuda a organizar o segmento feminino do OP recifense: “Pode votar *online*. Quando eles abrem a inscrição, eles pedem algumas informações. Daí você dá e faz a votação.”.

Em Belo Horizonte, tanto no OP presencial quanto o digital, é necessário o título de eleitor válido e regular naquela cidade, naquele ano de realização do OP. No entanto, para a ferramenta de postagem de comentários, não é obrigatório qualquer tipo de identificação (apesar de ser notória uma grande maioria de comentários não anônimos). A livre e espontânea identificação denota a vontade dos participantes de não se esconderem por trás de um “*nickname*” e um relativo nível de comprometimento com o debate, ao serem referenciados nomes antes mencionados em *posts*.

8.2.3. Propaganda e divulgação do OP

Nos ciclos anuais dos OPs, as datas são mais ou menos fixas, ou seja, ocorrem, mais ou menos, na mesma época do ano. As pessoas participantes já habituadas com o formato do processo, já começam a se mobilizar,

espontaneamente, antes de serem anunciados os locais e as datas das assembleias.

Mas como tirar da inércia aquelas pessoas que não estão familiarizadas com o processo e nunca participaram do OP anteriormente? Nas três cidades, as mídias dirigidas eram mais utilizadas. Liliane, da Secretaria da Mulher, lembra: “Eles sempre fazem material de divulgação. Fazem folder, fazem panfletos, cartilhas, faixas . Coloca também na Internet. O *site* da Prefeitura sempre informa.”.

Mesmo em Belo Horizonte, em seu OP exclusivamente digital, eram utilizadas mídias mais tradicionais para convidar a população à participação, como rememora o votante *online* e participante ativo das postagens no sítio do OPD/BH 2011, Luis Clesio: “Houve colocação de faixas, propaganda nas rádios locais para que a população participasse da votação, locais onde há movimentação da população, estações de embarque de passageiros, shopping centers, etc.”.

Considerando a atual estrutura comunicativa, a rapidez e a eficiência são a tônica maior das relações interpessoais. A cultura da oralidade se fez importante no processo de participação das três cidades. A comunicação e transmissão de informação teve muito a ver com a identidade. O “avisar a um vizinho”, que lembra à amiga do trabalho, que, por sua vez, leva a notícia para a mãe da colega de sala de aula do seu filho evidencia um enorme “telefone-sem-fio” funcional e relevante para a integração prévia às votações. Quase todos os entrevistados demonstraram, em algum momento, ter comunicado (ou ter sido comunicado) sobre alguma discussão relacionado ao OP, durante o período do ciclo, graças as suas relações pessoais de amizade ou familiares.

Percebendo este aspecto as Prefeituras investem mesmo na publicidade dirigida localmente. Nenhuma das três prefeituras avaliadas se utilizou da propaganda *online*, como *banners* ou *pop-ups* em outros sítios de assuntos relacionados com a política local. Toda informação disponível na rede sobre OP está inserida dentro dos portais oficiais das prefeituras (quando não são notícias em mídias jornalísticas). Belo Horizonte e Recife dizem que são mídias com menos amplitude de impacto e que, portanto, preferem investir no boca-a-boca. Fortaleza, além deste argumento, prefere não misturar o espaço público com o espaço privado. Assim, a propaganda *offline* é mais eficiente.



263

²⁶³ Material “lúdico” com o intuito de informar sobre o OP em Fortaleza. Fotos da autora, tiradas no final de 2009.



264



265

Existe, contudo, a participação da sociedade civil organizada na própria divulgação das informações sobre o OP. A Thereza, gerente do OP em Fortaleza menciona que não existe lá uma iniciativa *online* por parte da Prefeitura, mas que a própria população organizada tomava conta de uma rede de comunicação:

²⁶⁴ Grafiteagem convidativa para a participação social, embaixo do Viaduto Agamenon Magalhães, em Recife. Foto da autora, tirada em 2012.

²⁶⁵ Quiosque com acesso à Internet e monitores treinados para votação do Orçamento Participativo Digital/BH. Foto do Observatório Internacional de Democracia Participativa – ODP, de 2011.

Têm *sites* de bairro, apoiados pelas associações. Eles não discutem exclusivamente OP, mas é uma mídia bacana para comunicar sobre assembleias ou quando tem alguma demanda lá. Lá a gente fez uma questão muito importante para o bairro que [...] a Associação das Mulheres propuseram a criação de um ginásio poliesportivo, mas outro grupo no bairro disse que o ginásio ia retirar as árvores de lá. Então o projeto foi feito e iria mesmo retirar as árvores. Então, criou-se um conflito no bairro. Tinham pessoas que concordavam, tinham os que discordavam. Então o espaço do *site* do bairro, embora o pessoal do *site* discordasse da questão do ginásio, foi um espaço de discussão da comunidade e que não teve interferência nossa [da Prefeitura].

Quando perguntado sobre como os delegados e cidadãos procuravam se informar sobre o OP e participar pela rede, Fernando, delegado da RPA 3.1 de Recife, mostra seu descrédito:

Eu procuro ficar sabendo quando começa e outras coisas. Existe uma Comissão de acompanhamento de obras na coordenação dos fóruns das RPAs. Eu procuro estar na Internet. Mas, se lançou um pacote de obras, quando é perto da área, a gente procura olhar. O povão em geral não [usa a Internet]. Mas é uma ferramenta de mostrar. É importante a facilidade para a comunidade. Mas o povão em geral não acessa, não.

8.2.4. Público-alvo

A maneira da qual o OP foi construído no Brasil teve um formato cujo objetivo era notório: trazer voz para a população anteriormente marginalizada e sem poder político. Isso não muda nas três capitais estudadas. A divulgação do processo, o estabelecimento de comissões, o preparo da equipe das prefeituras e a conscientização da população (uma das frases mais repetidas nas entrevistas, quase de maneira automática, era que o OP “é um processo democrático”) são construídos para criar um ambiente propício à participação popular.

A campanha publicitária, como visto anteriormente, escolheu meios de divulgação que objetivavam a agitação política nos bairros, principalmente, os de classe socioeconômica mais baixa. Os próprios logotipos e *slogans* escolhidos demonstram isso.

Desde 2005, com o ingresso do PT no governo municipal de Fortaleza em 2004, a cidade orgulha-se por ter sido o primeiro município brasileiro a elaborar um PPP – Plano Plurianual Participativo (apesar de não ter sido o primeiro a

implementar o OP). A gestão de sua campanha trazia frases emblemáticas²⁶⁶ como “Você construindo uma Fortaleza Bela” e “Por amor a Fortaleza”, traçando um discurso de valorização da cidade e um sentimento regional de amor à coisa pública. O povo, nesta narrativa, é elevado à condição de sujeito político ativo. O discurso que demanda um engajamento afetivo aparece nas entrevistas, refletido no sentimento de orgulho do cidadão de ter o poder de fazer algo para tornar sua cidade melhor. Também surge na população, então, um sentimento de solidariedade, de “estamos fazendo juntos com a Prefeitura”, deixando, assim, de ser sujeito político passivo, apenas receptor das benesses das ações públicas dos representantes.



No OP recifense, esse sentimento de empoderamento do povo é carregado na marca e *slogan* publicitário “Orçamento Participativo: O povo decide. A Prefeitura faz.”²⁶⁷



²⁶⁶ FORTALEZA. Comissão de Participação Popular. In: **Prefeitura de Fortaleza**. Disponível em: http://www.fortaleza.ce.gov.br/cpp/index.php?option=com_content&task=view&id=285. Acesso em: 01 de maio de 2012

²⁶⁷ RECIFE. Orçamento Participativo. In: **Prefeitura do Recife**. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/op/>. Acesso em: 28 de janeiro de 2012.

Como lembra o representante da COMFORÇA Noroeste de Belo Horizonte, Rafael Frois, a frase-tema para o OP/BH sempre foi “Transformar BH é uma ESCOLHA SUA”. E complementa, em seu discurso de abertura do OP 2010: “Este auditório mostra que já fizemos nossa escolha. Eu fiz minha escolha há seis anos atrás”.



268

A partir da inserção tecnológica do OPD, Belo Horizonte começou a investir fortemente no caráter quase recreativo e eficiente da interação social. A novidade da Internet passou a atrair o público para um processo que era, ao mesmo tempo, útil

²⁶⁸ Panfleto distribuído para divulgação do OP2012/BH. Várias mãos segurando peças do mosaico que forma a imagem da cidade gera a noção do cidadão “contribuir para o resultado final”.

para a sociedade e divertido. Além de fotos, vídeos e ilustrações, o sítio permite a utilização de um serviço de busca por georeferenciamento, através do *Google Maps*, para a localização das obras a serem executadas. Esse sistema permite ao internauta navegar pela página, interativamente, e conhecer o processo “de um jeito divertido”, como promete o *slogan*. É por causa disto que a Prefeitura usa, em sua campanha, argumentos que ressaltam o caráter inventivo e inovador do OPD, como “Orçamento Participativo Digital: Pode se orgulhar. Belo Horizonte é a primeira cidade do mundo a ter.”²⁶⁹.



Uma vez atingido o resultado de incluir no debate político, através da participação, os interesses daqueles antes “desempoderados”, as Prefeituras passaram a mirar na ampliação da participação, através do aumento quantitativo de outros segmentos sociais, antes apáticos ao processo. O foco agora passava a ser a redução do custo da participação e criar novos elementos identitários, através da eficiência das TICs. Com isso, objetivava-se ampliar, quantitativamente, o contingente participante do OP, através da inclusão de grupos como a classe média (detentora do amplo acesso às TIC no Brasil) e os chamados nascidos digitalmente (jovens já habituados com a linguagem tecnológico e estimulados a relacionar-se cada vez mais no âmbito dos espaços virtuais).

Nas três capitais, obteve-se resultados bem distintos, no tocante ao uso das tecnologias e o público-alvo destas.

Em Fortaleza, não existe uma votação *online* propriamente. O uso das TICs é voltado para o acompanhamento e fiscalização do processo votado presencialmente

²⁶⁹ Campanha publicitária de 2006.

por aqueles participantes das assembleias. O SISOP e o próprio sítio da Prefeitura possuem uma linguagem bastante acessível a todos os usuários. Não existe um real estímulo institucional da Prefeitura para promover um debate no âmbito virtual hoje. Mas isso não impede da sociedade civil organizada realizar, por iniciativa própria, tal debate. Em Fortaleza, foi encontrado a maior movimentação espontânea da população, através de redes sociais como Facebook, Orkut e Twitter, em comparação com as outras duas capitais.

Percebendo este perfil conectado da população, a Prefeitura possui um projeto para instalar o OP Digital Fortalezense, como informa César Weyne, de maneira complementar ao OP presencial, em moldes mais próximos à etapa digital de Recife do que a do OPD/BH. A busca é por uma população mais conectada e mais informada, a partir deste processo inclusivo:

Em termos de ação institucional, a gente vem estudando se é viável ou não a implementação do OP digital. A ideia não é nem substituir um OP pelo outro, mas, na verdade, complementar, ampliar e diversificar o segmento porque a gente não quer um OP que concorra com outro. A gente tem que renovar a participação, mas que isso seja um complemento. [...] Fortaleza tem um número de usuários de *lan-houses* que é um dos maiores do Brasil. E a ideia é lançar o OP Digital simultaneamente com outro projeto da Prefeitura que é o GigaFor, que oferece Internet gratuita para toda a cidade. Uma vez isso se consolidando, a gente vai ter uma porta aberta, escancarada para o OP Digital. Para além do usuário de Internet residencial ou de Internet privada (como no trabalho), você vai permitir que qualquer pessoa com conexão de Internet sem fio possa ter acesso à rede da Prefeitura, conectar e votar. [...] Esse outro OP, que é um OP de massas mesmo, o plano de mídia tem que ser repensado totalmente.

Como em Recife, a sua etapa digital também possui o intuito de complementar o OP presencial, ocorrendo dentro do mesmo ciclo e englobando outros setores sociais, as entrevistas relacionadas a esta etapa da pesquisa passaram a sensação de que o público-alvo é absolutamente distinto. Quem vota no OP presencial, não se aproxima da votação *online* (normalmente por considerar menos completa, sem discussão). Por outro lado, quem já votou no OP *online* não possui o hábito de participar das assembleias (são pessoas que valorizam a brutal redução dos custos da participação, por não precisarem sair de casa para votar ou mesmo se informar sobre as obras). Dentre as pessoas entrevistados sobre a maneira de votar no OP, não foram encontrados participantes que tiveram ambas experiências: a do OP presencial e via Internet.

Para entrevistar participantes do OP presencial, basta entrar dentro de uma plenária. As pessoas se mostravam, normalmente, receptivas ao diálogo e não foram encontrados óbices ao fornecimento de entrevistas. Por outro lado, houve uma certa dificuldade para localizar pessoas que votassem via Internet. Não existe registro público acessível do cadastro dos participantes *online*²⁷⁰. Para tanto, foram utilizadas as próprias redes sociais, na busca desses usuários da etapa digital do OP recifense. Ainda assim, boa parte das pessoas consultadas mostravam completo desconhecimento a respeito desta possibilidade tecnológica de OP.



²⁷⁰ A inexistência desse acesso se justifica pelo respeito à privacidade dos dados pessoais, constitucionalmente resguardados.

O caso de Belo Horizonte destoa bastante das realidades das outras duas capitais. O seu OPD somente pode ser considerado complementar ao OP presencial, se for levado em consideração o cenário total e a temporal da cidade. Assim, a cidade de BH vem tendo notórias melhorias em função da ativa participação da população local nos OPs presenciais, digitais e habitacionais.

Contudo, se a avaliação for anual, por ciclo, esses OPs são absolutamente distintos e independentes. Isso se justifica graças ao próprio desenho institucional. Em ano que ocorra o OPD, não ocorre o OP presencial, e vice-versa.

Por causa disto, o público-alvo é mais heterogêneo que em Recife. Enquanto nesta última cidade, os participantes de suas duas etapas, presencial e digital, parecem ser de setores socioeconômicos bem distintos, em Belo Horizonte existem representantes de todas as classes no OPD. Isso é refletido no número de participantes em cada OP. O OP presencial de 2009 mobilizou cerca de 44 mil pessoas. Já o OPD de 2008, teve 124.320 votantes.

Vale ressaltar que isso também é reflexo dos seus objetivos. Enquanto o OP presencial possui a finalidade de uma construção e urbanização local, o OPD visa a construção e urbanização da cidade como um todo, em um prospecto bem mais amplo.

Em Belo Horizonte, as entrevistas mostram um resultado peculiar, mas compreensivo em função do próprio desenho: quem participa das assembleias nos anos de OP presencial participa do OPD; mas a recíproca não é verdadeira. A maioria dos entrevistados nas plenárias se mostraram ativos do processo de debate e de voto do OPD. Contudo, muitos dos entrevistados do OPD justificam sua ausência nas plenárias presenciais e participação exclusiva no âmbito virtual em função da facilidade e redução dos custos da participação *online*. A hipótese de que a facilidade do acesso às tecnologias realmente reduz os custos da participação aparece em várias falas dos votantes *online*, entretanto, precisaria ser testada através de *surveys* com os internautas.

8.3. Deliberação: escolha de prioridades e solidariedade

Nas assembleias avaliadas, assim como as discussões ocorridas *online*, foram sugeridos e questionados vários serviços e obras, dentro das mais diversas temáticas. Esse debate é de máxima importância para o estabelecimento das intervenções prioritárias. Por meio da palavra e do voto, a população elege as iniciativas conforme os temas mais prioritários. O resultado dessa eleição varia anualmente, a cada ciclo renovado. Isso é um reflexo das necessidades, carências e interesses da população naquele momento. E assim funciona o OP nas três capitais.

Apesar das discussões serem, normalmente, algo acirradas, com participantes muito obstinados quanto às suas preferências, não foi presenciado qualquer momento de desrespeito ou agressão entre cidadãos e/ou funcionários das prefeituras ali presentes. O clima é, comumente, de acordo, negociação e, finalmente, concordância (apesar de sempre existir alguns questionamentos sobre recursos e interesses das comunidades ali envolvidas). Nas três cidades, foi percebida, dentro do contingente de participantes cujas obras votadas não foram eleitas, a transformação do sentimento de resiliência típica do embate argumentativo anterior em um sentimento de resignação solidária em favor dos demais participantes vencedores. Não é rara a legitimação manifesta em argumentos como “ali também estava precisando”.

Esse tipo de comportamento frequente ao final dos ciclos avaliados pode ser justificado por princípios existentes nesse diálogo, como a mutualidade, a racionalidade e a própria igualdade social. DRYZEK²⁷¹, ainda na década de 90, enfatiza a deliberação como um encontro difuso de discursos e outros canais de comunicação, estendendo o conceito de comunicação democrática. A democracia discursiva pode ser cultivada na dinâmica da esfera pública viva e na vontade de mudar e melhorar da sociedade civil.

O problema do pluralismo e do consenso é tema recorrente na teoria democrática. Por isso a preocupação deste trabalho em avaliar as reações dos

²⁷¹ DRYZEK, John. S. **Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science**. Oakleigh: Cambridge University Press, 1990, pp. 14 – 15.

participantes ante uma possível frustração de não ter suas obras ou serviços eleitos como prioridade naquele ciclo.

Uma certa lógica matemática intuitiva indicaria que quanto maior é o pluralismo no processo, mais difícil é alcançar o consenso. No entanto, o que é vivenciado o OP parece concretizar a teoria da democracia discursiva de DRYZEK, quando, no debate, não existe perdedores exclusivos, se se tenta combinar discursos. O choque de discursos é saudável para a democracia. Pluralismo e consenso, para o autor, não são antagônicos. Na democracia discursiva, deve haver pluralismo de valores, crenças e preferências, mas o contexto é regido pelo que ele denomina de “meta-consenso”²⁷², isto é, não há necessidade de um “consenso substantivo”, uma concordância com os valores, crenças e preferências, mas sim:

1. um consenso normativo: um reconhecimento da legitimidade dos valores em disputa;
2. um consenso epistêmico: concordância quanto à credibilidade das diversas crenças envolvidas em cima dos resultados de uma ação comum;
3. um consenso de preferências: uma negociação sobre a natureza das escolhas possíveis.

Esse meta-consenso existia claramente na experiência dos OPs avaliados. Havia um clima de respeito ao outro cidadão/delegado que trazia ideias diferentes das discutidas no bloco anterior. Os questionamentos feitos tinham a finalidade de esclarecimento e as respostas dadas eram imbuídas de civilidade política, cordialidade e respeito (ainda que, ao final, os atores não chegassem à concordância substantiva). São reconhecidos, dessa maneira, no processo do OP, como legítimos os valores expressos pelas “partes contrárias” no debate (delegados e outros cidadãos), assim como é dada a credibilidade às suas crenças e preferências.

Quando questionado sobre os momento mais “acalorados” do debate, Fernando Severino da Silva, delegado há oito anos da RPA3 em Recife e também filiado do Partidos dos Trabalhadores, lembra que estes são bastante frequentes,

²⁷² *Idem*. **Deliberative Global Politics: Discourse and Democracy in Divided World**. Cambridge: John Wiley Professio, 2006, pp. 196 – 197.

mas que nunca criaram problema para a qualidade participação ou para a eficiência do OP:

Ah! Tem muito. Acontece sempre. Tem mais quando tem eleição de Coordenação, para tirar Comissão. [...] Mas não deixa de ser um espaço democrático. Porque onde você vai lidar com pessoas, não tem como não ter. Tem pessoas que querem puxar pra si. Tem pessoas que entendem de outra forma. É natural de quem lida com muita gente.

Conforme Gislene Gonçalves, presidente da Associação Comunitária Habitacional do Bairro Piratininga (Belo Horizonte), existe uma estratégia argumentativa informal anterior ao debate deliberativo oficial. A união dos participantes, ainda que em discordância substantiva, faz obter resultados mais satisfatórios para o todo (mesmo que o melhor cenário, isto é, aquele em que a sua obra escolhida seja eleita, não ocorra). Ao relatar as negociações entre delegados a respeito das propostas a serem levadas em consideração na Regional Norte, ela lembra do último ano do OP geográfico na cidade (2010):

Uma [obra] a gente teve que abrir mão para outra. E outra a gente teve ela perdida mesmo porque os nossos delegados ficaram sozinhos e os outros delegados “fecharam” com outras obras. Mas a gente já conseguiu quatro escolas: duas municipais e duas infantis, conseguimos um centro de saúde, uma porção de vias públicas e tratamento de fundos de vale. São mil obras desde a primeira.

Ela lembra que, naquele ano, um grupo de delegados que defendia a proposta de tratamento de fundos de vale para a região Norte de Belo Horizonte, abriu mão deste prioridade por motivações de estratégia financeira:

Por questão de recursos mesmo porque o tratamento de fundos de vale fica muito caro. O recurso era pouco. Se a gente aprovasse essa obra, só dava para essa obra. Então conseguimos e realizamos aquela obra: a Av. Três (que hoje é Av. Maria de Lourdes), no bairro da Mantiqueira. Nós abrimos mão também para construir as duas escolas. Nós tínhamos crianças no bairro indo para escolas muito longes, indo a pé, e as mães precisavam trabalhar e esses crianças iam sozinhas. E ainda construímos duas escolas infantis, uma num bairro próximo, outra num bairro do outro lado. A gente aprovou por sentir a necessidade das crianças.

Ao ser questionada sobre um possível sentimento de frustração, no momento da inversão de prioridades, Gislene Gonçalves, delegada há 20 anos da regional Norte de Belo Horizonte (desde o primeiro OP)²⁷³, explica que, apesar do objetivo das propostas serem bem diferentes, os delegados concordaram sobre qual era a

²⁷³ A entrevistada é classificada como “delegada nata”. Esta figura funcional encontra-se instituída na Metodologia e Diretrizes do OP/BH. Todos os presidentes de associações são “delegados natos” e não passam por eleição (a não ser que ocupem cargos comissionados da Prefeitura). Essa figura do “delegado nato” não aparece na metodologia das demais cidades avaliadas.

prioridade mais necessária naquele momento. Todos precisam, mas, em algumas situações, alguns precisavam mais que outros:

Todos os delegados votam. Só os delegados votam. Cada um faz sua fala na hora de apresentar a obra. Aí eu mesma falei, “olha, gente, minha obra é essa escola por causa dessa necessidade e eu gostaria muito de pedir o voto de vocês pr’essa obra”. Aí os outros companheiros (o Zé, que também é presidente de Associação, e os demais delegados) saíram da sala dizendo “nós vamos abrir mão da nossa obra para atender as crianças com essa escola”. É bacana! Muito bonito!

Em Belo Horizonte, cada 25 cidadãos do mesmo bairro elege um delegado²⁷⁴. Logo, as primeiras reuniões entre delegados ocorrem antes mesmo das assembleias temáticas e regionais.

Os delegados participam de todas as assembleias. Mesmo antes dessas assembleias, eles já conhecem os pleitos dos cidadãos que participaram das primeiras discussões informais, em função da mobilização prévia que ocorre no boca-a-boca dos bairros e nas redes sociais existentes na Internet. Quando é chegado o momento do debate entre delegados sobre os principais problemas e carências da região, trazidos pela população nas assembleias, existe uma negociação informal, com o intuito de agilizar o debate e otimizar a execução das obras.

Nós sempre conversamos antes da plenária. Fazemos a nossa união. Nós já vamos pra lá sabendo qual é a prioridade. Se é uma via que está tendo enchente, se é um esgoto a céu aberto, para a gente já chegar sabendo o que a gente vai fazer. Porque, na verdade, a prioridade tem que atender a um número grande de pessoas.

²⁷⁴ Todos os delegados em Recife e Fortaleza são eleitos na primeira rodada do ciclo, com dez cidadãos para cada delegado. Em Fortaleza, ainda podem ser escolhidos delegados de segmentos sociais nas assembleias territoriais. A pessoa interessada deve se candidatar especificando o segmento social. Com três votos se elege um delegado de determinado segmento.

CONCLUSÃO:

A e-PARTICIPAÇÃO EM BELO HORIZONTE, FORTALEZA E RECIFE: UMA ANÁLISE CRÍTICO-COMPARATIVA DO DESENHO INSITUCIONAL E SEUS PROBLEMAS

Não há como se falar em democracia digital modernamente sem antes falar em e-participação. Também não há como se falar em e-participação (ou mesmo participação em suas acepções mais tradicionais) sem falar de um ciclo de políticas públicas bem estabelecido. Todo o processo de formulação das políticas públicas é, comumente, apresentado a partir de um ciclo de etapas pré-determinadas, linearmente sucessivas. A quantidade de etapas varia conforme a complexidade da política. Lembrando os manuais clássicos da Ciência Política, JANUZZI, SILVA, SOUZA e RESENDE informam que, conforme diagrama abaixo, são traduzidas nos ciclos cinco etapas principais. A separação do processo em etapas serve para evidenciar estratégias de planejamento, prioridades, execução de cada objetivo imediato e, por fim, facilitar a averiguação dos programas.

Diagrama 1: O Ciclo de Políticas e Programas Públicos



275

São, portanto, as etapas primordiais: a definição da agenda política; a formulação de políticas e programas; tomada de decisão técnico-política; implementação das políticas e programas; e, por último, a avaliação de políticas e programas.

Assim, tendo em mente a agenda e funcionamento de cada OP selecionado para esta tese em capítulos anteriores, passemos à análise crítico-comparativa das experiências nas capitais Fortaleza, Recife e Belo Horizonte.

A modernização tecnológica da democracia brasileira, bem como o desenvolvimento de políticas de incentivo ao uso das TICs na participação política acabam por conduzir a maneira como é implementado o OP. No entanto, muitos autores alertam para um perigo que jamais deve ser esquecido numa análise mais aprofundada: o papel histórico centralizador do Executivo Federal na condução dessas políticas de modernização econômica, bastante frequente até meados do século XX. Para NUNES, isso é mostrado nos seguintes termos:

²⁷⁵ JANUZZI, Paulo de Martino; SILVA, Maria Rosângela F. Machado; SOUSA, Mariana Almeida de Faria; RESENDE, Leonardo Milhomem. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisa de avaliação, os problemas dos programas públicos do Brasil são. In: FRANZES, Cibele (et al.). **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de programas sociais** – Caderno EIAPP. Brasília: ENAP, pp. 101 – 138, 2009, p. 110.

Nota-se uma aproximação das literaturas nacional e estadual que analisam os Legislativos: o traço centralizador parece marcar o sistema político brasileiro como um todo. Presidentes e Governadores são os capitães das naus para as quais foram eleitos. Eles comandam e coordenam seus governos, mesmo que usando recursos diferentes em alguns casos.²⁷⁶

Isso é um reflexo da ainda muito recente redemocratização brasileira. A transição de um regime autoritário para o atual sistema político interfere também na atual concepção de cidadania. Alguns autores consideram esta ser, ainda hoje, uma cidadania limitada, mutilada, manipulada, distante da definição encontrada em países com um histórico democrático mais longo. A exemplo, Milton SANTOS ensina que:

No Brasil atual, em matéria política, da organização dos partidos à legislação da propaganda eleitoral, da proporcionalidade da representação às modalidades de representação, tudo isso somente pode ser entendido se examinarmos a maneira como foi decidido instituir a transição do regime autoritário para a nova forma política que está sendo experimentada. A definição atual de cidadania não escapa a essa regra. É uma cidadania mutilada, subalternizada, muito longe do que, habitualmente, em outros países capitalista, define o instituto.²⁷⁷

Esse perfil desencadeia uma série de problemas como subdesenvolvimento partidário e uma certa fragilidade da capacidade governativa dos partidos políticos. Assim sendo, essa capacidade rendeu um histórico espaço para o crescente aparato burocrático. ABRUCIO e DURAND explicam o fortalecimento desse aparato, a partir do processo de redemocratização nacional até os dias de hoje:

É interessante destacar do ponto de vista da estruturação do aparato burocrático que a ausência de orientações políticas claras e definidas por parte de um governo politicamente fraco acabou favorecendo a emergência de um grupo relativamente estável de executivos públicos, constituído basicamente por altos funcionários de carreira da área de finanças públicas (Tesouro, Receita, etc.), acrescido ainda, mas em menor proporção, de funcionários “emprestados” das funções, das empresas públicas e sociedades de economia mista. Este grupo burocrático permanece no poder desde essa época até hoje, e tem tido um papel fundamental nos momentos de transição de governo ou de ministro, na adaptação do saber técnico-acadêmico para a lógica do ambiente governamental e até mesmo – ou por vezes sobretudo – no sentido de adequar os critérios técnicos à lógica política de nomeação, pois tal grupo é conhecido por sua capacidade de articulação com vários atores políticos

²⁷⁶ NUNES, Felipe. Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005. In: **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, pp. 83 – 130, janeiro – dezembro, 2008, p. 94.

²⁷⁷ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7ª ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007, p. 37.

stricto sensu, e por essa habilidade são conhecidos como “esplanadeiros”.²⁷⁸

Essa lógica clientelista e de enfraquecimento das relações horizontais de cooperação cidadã está presente em praticamente todo desenvolvimento político brasileiro durante o século XX. Mesmo com o surgimento de novas formas de organização social a partir da década de 70, como o novo sindicalismo e os novos movimentos sociais, a centralidade do Poder Executivo permanece no campo da negociação e produção de políticas públicas. Do ponto de vista do desempenho do controle social sobre as ações governamentais, esclarece SAMPAIO:

Partindo de um enfoque que privilegia a perspectiva dos atores da sociedade civil sobre o funcionamento dos Conselhos, as pesquisas acadêmicas têm demonstrado diversos limites e obstáculos vivenciados por estes espaços públicos estatais. Dentre aqueles mais marcantes, destacam-se: a baixa representatividade dos conselheiros (governamentais e não-governamentais), distanciados de suas bases de origem; a baixa qualificação dos conselheiros – em especial os societais – para o exercício de seus papéis e para a construção dialógica e coletiva; a assimetria de informação entre os atores governamentais e os atores societais; a falta de comprometimentos dos atores governamentais e a centralidade do Estado no controle da agenda dos Conselhos; a falta de apoio estrutural e administrativo para o funcionamento dos Conselhos; e por trás desses diversos fatores, a recusa dos atores governamentais em partilhar o poder.²⁷⁹

O autor ainda esclarece que sua pesquisa demonstra que a centralidade do Estado é uma queixa bastante corriqueira entre os conselheiros da sociedade civil e que a recusa dos órgãos governamentais pela partilha de poder decisório sobre as políticas públicas não é exclusividade dos conselhos regionais, estando também presente na experiência do OP²⁸⁰.

A reorganização do Poder Legislativo na Carta de 1988 ainda manteve esta centralização das negociações e produções de políticas públicas no comando do Poder Executivo. Como resultado disto, o acesso dos principais mecanismos de participação popular na gestão de políticas sociais são sempre de iniciativa governamental. Os órgãos legislativos se mostram ainda pouco proativos na iniciação

²⁷⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz; DURAND, Maria Rita Garcia Loureiro. Burocracia e Política da Nova Ordem Democrática Brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do Governo Federal (Governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC). In: **EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações**. Relatório de pesquisa n. 09, pp. 1 -110, dezembro de 1999, p. 32.

²⁷⁹ SAMPAIO, Sergio Blasbalg de Arruda. O olhar governamental sobre os Conselhos de Políticas Públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo de 2001 a 2004. 179f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006, p. 12.

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 57.

de práticas colaborativas e participativas. Suas práticas ainda são minoritárias quando comparadas com ações do Poder Executivo.

Apesar da pouca quantidade de ações, o Legislativo é responsável por importantes experiências de participação eletrônica. É o caso do Projeto e-Democracia da Câmara dos Deputados. Este possui a finalidade de permitir aos cidadãos participarem ativamente do processo de criação das leis. O nível de interação de seu portal permite um debate virtual, artigo por artigo, dos projetos de lei, como, por exemplo, o do novo Código de Processo Civil. É possível, assim, fazer o acompanhamento em tempo real pelo sítio da Câmara²⁸¹.

Tendo em mente o perfil político da democracia brasileira e da administração pública nacional, vê-se que os mecanismos de participação eletrônica aceleram progressivamente (ainda que, hoje, seja considerado um tanto incipiente) o desenvolvimento da chamada Governança Digital no país. É notório o crescimento das consultas públicas *online*. Entre 2003 e 2009, a Casa Civil e o ministério da Saúde já haviam promovido, ao menos, 45 consultas públicas pela Internet. Essas consultadas visavam políticas de grande alcance²⁸², como a gestão das tecnologias na saúde pública, o direito de propriedade de conhecimentos tradicionais e a aprovação de transgênicos para o consumo humano.

As diretrizes gerais encontradas no sítio do governo eletrônico propostas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definem que:

A política do Governo Eletrônico do governo brasileiro abandona a visão que vinha sendo adotada, que apresentava o cidadão-usuário antes de mais nada como “cliente” dos serviços público, em uma perspectiva de provisão de inspiração neoliberal. O deslocamento não é somente semântico. Significa que o Governo Eletrônico tem como referência os direitos coletivos e uma visão de cidadania que não se restringe à somatória dos direitos dos indivíduos. Assim, forçosamente **incorpora a promoção da participação e do controle social** e a indissociabilidade entre a prestação de serviços e a sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade. [...] A gestão do conhecimento é um instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas do Governo Eletrônico. A gestão do conhecimento é compreendida, no âmbito das políticas do Governo Eletrônico, como um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de assegurar a capacidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar

²⁸¹ BRASIL. E-Democracia: Participação Virtual, Cidadania Real. *In*: **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/>. Acesso em: 27 de janeiro de 2012.

²⁸² Essas consultas foram listadas pelos sítios da Presidência da República (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Consulta_Publica/consulta.htm) e do Ministério da Saúde (<http://dtr2004.saude.gov.br/consultapublica/index.php>).

conhecimentos estratégicos que **podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para a inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo.**²⁸³ [grifos nossos]

Apesar disto, não são desprezíveis as críticas feitas para o uso desse sistema de consultas, considerado fortemente passivo. Na visão de ROTHBERG e KERBAUY:

A despeito do discurso articulado, pode-se dizer que as consultas públicas realizadas até agora no Brasil pouco contribuíram como meio de ampliação de *accountability* de setores de governo e ministérios. Em geral, não houve documentos preparados para fundamentar a participação. Apenas a própria diretriz de política pública ou o projeto de lei, às vezes na sua versão acabada, foi objeto de consulta. As contribuições ficaram restritas a setores já detentores de expertise, isto é, não houve qualificação nem evolução de perspectivas de outros setores afetados. Isto reforçaria um dos piores temores dos entusiastas das novas tecnologias, qual seja, o de que o uso da Internet na política formal viria ampliar a participação das elites, dando a elas renovadas chances de reafirmar suas posições, às expensas da continuada exclusão daqueles sem oportunidades e habilidades necessárias ao domínio da informática e dos instrumentos discursivos. E, o que é pior, raramente houve alguma forma de *feedback*; na maioria dos casos, não se sabe se ou como as contribuições foram aproveitadas.²⁸⁴

Feito esse introito a respeito da participação eletrônica na frágil realidade da democracia digital brasileira, passamos a avaliar o caso de maior sucesso de estímulo à participação político pelas vias digitais: a influência das TICs no Orçamento Participativo.

No que tange à participação eletrônica na democracia digital, a preocupação com o modo como é feita a tomada de decisão do cidadão está sempre presente no debate sobre o Orçamento Participativo Digital. Esta é, certamente, a primeira diferença entre as três capitais avaliadas. Embora em Fortaleza e Recife pensa-se no OPD como algo complementar ao OP principal (regionais e temáticos), a experiência mais conhecida de sucesso no uso das TICs no OP é a da capital mineira, onde o OPD é uma vivência paralela e absolutamente independente dos OP Regionais e Temáticos. Possui, dessa maneira, recursos próprios e, através do voto eletrônico, seleciona obras diferentes daquelas votadas no OP tradicional. Essa votação *online* ocorre em anos alternativos às votações dos demais OP em Belo Horizonte.

²⁸³ BRASIL. Princípios e Diretrizes: Diretrizes gerais para o Governo Eletrônico. In: **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>. Acesso em: 26 de dezembro de 2011.

²⁸⁴ ROTHBERG, Danilo; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. O avanço da democracia digital e a ampliação do espaço público: realizações e obstáculos. In: **IV Congreso de la CiberSociedad 2009: Crisis Analógica, Futuro Digital**. Barcelona. Dezembro de 2009. Anais.

Vale ressaltar que, em Fortaleza, existe um projeto de instauração do OP Digital complementar ao OP tradicional. Mas ainda não existe a possibilidade de votar as obras pela Internet, como já acontece em Recife desde 2007. O OPD recifense faz parte do OP presencial e, como explicado anteriormente, não existe a possibilidade de escolher através de debates na Internet as obras que serão votadas *online*. Essa escolha é feita nas assembleias deliberativas, presencialmente. Não possui, desse modo, recursos e ações próprias, como o OPD/BH.

Contudo, a influência das TICs na dinâmica participativa de uma democracia não restringe-se ao momento do voto decisivo. O uso das TICs em todo o processo de formulação das políticas públicas serve como uma estratégia fundamental para aprofundar os programas dos OPs em todo país. A ampliação da participação se faz a medida que se aumenta o alcance dos meios de acesso dos cidadãos de maneira mais fácil, rápida e eficiente. Os níveis e aprofundamento da participação é uma discussão que remete ao coração da teoria democrática. A e-participação (ou como as TICs contribuem para a redução dos custos da participação política, criando novos meios para participar) é vista da seguinte maneira por BEST, RIBEIRO, MATHEUS E VAZ:

A Internet pode facilitar a interação entre governo e cidadãos no OP através de uma maneira menos complexa, para os cidadãos, que podem ter acesso a discussões, apresentar propostas ou participar das deliberações sem a necessidade de deslocamentos, sem precisar sair de suas casas, por exemplo. É possível dizer que a tecnologia abre um novo espaço para envolver, mesmo que de forma pouco engajada, pessoas não diretamente envolvidas em organizações da sociedade civil ou movimentos sociais. Dessa forma, o OP digital tem o potencial de atingir públicos mais amplos, incluindo aqueles que não participam das reuniões presenciais pelos elevados custos de transação, ou que tenham barreiras culturais, sociais ou políticas para participarem do OP.²⁸⁵

Os anos de criação das iniciativas digitais dessas capitais são muito próximos. O OPD/BH foi instituído em 2006, enquanto o OPD/Recife é de 2007. O OPD/BH teve sua 3ª edição em 2011. Edições anteriores datam de 2006 e 2008. Já o OPD/Recife ocorre anualmente, desde 2007, sempre complementarmente ao OP tradicional, respeitando as etapas daquele ciclo. Fortaleza não possui um OP digital propriamente, mas a inauguração de seu OP regional em 2005 já possuía algum

²⁸⁵ BEST, Nina Juliette; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo; VAZ, José Carlos. A Internet e a participação cidadã nas experiências do orçamento participativo digital no Brasil. In **Cadernos PPG-AU/UFBA**. Vol. 9. Edição especial – Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública, pp. 105 – 124, 2010, p. 121.

apoio à transparência do processo, com informações claras sobre seu funcionamento no sítio oficial da Prefeitura²⁸⁶.

Como o OPD/BH independe do seu OP presencial, foi alocado para essa iniciativa pioneira no mundo 63 milhões de reais, entre as votações de 2006 e 2008. Essa cifra não se mistura com o bilhão e 150 milhões de reais já investidos no OP presencial Regional/BH nos últimos 19 anos. Somente para o OP Digital de 2011, houve um investimento de 50 milhões de reais, divididos entre as regiões da capital mineira²⁸⁷.

Entre 2001 e 2010, o OP recifense teve em torno de 460 milhões de reais em investimentos. Como as obras colocadas em votação na rede são as mesmas das assembleias presenciais, é impossível definir uma cifra em separado do total alocado para o OP desta capital²⁸⁸.

O OPD/BH foi pensado, fundamentalmente, em duas etapas simples. A primeira etapa de “debate e discussão” criada no portal do OPD resume-se a quatro elementos: a exposição clara sobre cada uma das obras previamente selecionadas, um espaço para *posts* da opinião pública, os fóruns *online* e um “bate-papo” com convidados sobre assuntos relacionados às obras do OP digital²⁸⁹. O formato escolhido para os *posts* gera a exposição individual de cada opinião, não propiciando uma discussão aberta entre cidadãos. O espaço para isso está no *chat* com o convidado e os fóruns *online*²⁹⁰.

Já a segunda etapa é centrada na votação propriamente, que pode ser feita *online* ou em qualquer dos 275 pontos de votação espalhados pela cidades,

²⁸⁶ Para fins comparativos, será levada em consideração a data dos primeiros investimentos tecnológicos no seu OP regional. Apesar disto, vale ressaltar que estes são processos distintos.

²⁸⁷ BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo: a decisão nas mãos do cidadão. In: **Portal do OP – Prefeitura de Belo Horizonte**. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17228&lang=pt_br&pg=6983&taxp=0&. Acesso em: 24 de fevereiro de 2012.

²⁸⁸ RECIFE. Orçamento participativo Recife amplia o número de plenárias em 2010. In: **Prefeitura do Recife**. Disponível em: http://www.recife.pe.gov.br/2010/04/23/orcamento_participativo_recife_amplia_numero_de_plenarias_em_2010_171522.php. Acesso em: 23 de abril de 2010.

²⁸⁹ Todos os “bate-papos” foram com representantes da prefeitura, de diferentes secretarias municipais. O então objetivo era ouvir sugestões e críticas e retirar quaisquer dúvidas dos participantes.

²⁹⁰ Somente estes últimos foram desabilitados logo após a votação.

conforme anexo 1. As obras são escolhidas, inicialmente pela Prefeitura. Em 2006, das 63 selecionadas, o CONFORÇA – Conselho de Delegados do OP – optou por 36 obras, quatro por cada regional. Em 2011 esse número foi repetido para cada regional. Apenas em 2008 houve uma alteração metodológica pois as obras selecionadas pela Prefeitura naquele ano eram obras viárias de grande porte que beneficiavam duas ou mais regiões. Assim sendo, foram escolhidas, em 2008, cinco obras, ao todo, para serem votadas pela população através do sítio eletrônico. Dessas cinco, apenas uma seria realizada.

Esse formato de 2008/BH demonstra um caráter fortemente plebiscitário. Em geral, o OPD/BH parece não aproveitar efetivamente os potenciais para uma discussão qualificada *online*, promotora de uma real interação entre governo e população. Não demonstra, realmente, um interesse de recolhimento dessas opiniões postadas *online* no sítio eletrônico apropriado.

O isolamento do OPD das demais modalidades de OP em Belo Horizonte é para SAMPAIO é suficientemente peculiar para gerar problemas muito próprios de sua metodologia. Assim, no tocante ao quesito empoderamento, enquanto avaliados apenas os resultados políticos, o OPD possui um alto nível de empoderamento, já que a votação da população é o único vetor para decisão de qual obra será realizada. Mas, no tocante à influência à própria instituição participativa e definição de agendas, SAMPAIO conclui que:

O OPD tem um nível baixo de empoderamento. Não há discussões sobre as obras pré-selecionadas, sobre a melhor forma de se realizar a votação ou mesmo sobre qualquer outro aspecto do processo. Através do fórum, do *chat*, *e-mail* e afins, o cidadão pode se manifestar, mas a prefeitura de Belo Horizonte, em nenhum momento incentivou tal *feedback* de qualquer forma. Ainda há excessivo *gatekeeping* por parte do Estado e o programa acaba se reduzindo em grande medida a uma enquete virtual, um cardápio de opções restritas.²⁹¹

Nesse formato, não é a população que propõe quais obras devem ser votadas. A deliberação (quando há) é sobre obras previamente selecionadas, sob o argumento técnico do executivo municipal.

Em Recife, Fortaleza e no próprio OP presencial de BH, as obras votadas são pré-selecionadas a partir das demandas da própria população, trazidas nas discussões que ocorrem nas assembleias públicas, livres e abertas. Contudo,

²⁹¹ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Instituições participativas *online*: um estudo de caso do orçamento participativo digital. *In*: Revista Política Hoje, vol. 20, n. 1, pp. 467 – 512, 2011, p. 505.

mesmo havendo esse nível de autonomia na escolha das obras, alguns participantes chamam a atenção para acordos anteriormente feitos entre alguns delegados que, no momento da assembleia, já apresentam sugestões de obras discutidas entre grupos de influência. Isso é algo já esperado tendo em vista a amplitude do conceito de “sociedade civil”. A representação coletiva consegue ser legítima somente se respeitadas algumas condições inclusivas dos métodos de seleção de entidades e instituições. Os conselhos devem ter a capacidade de incorporar um conjunto mais plural possível de atores e perspectivas diretamente ligados a política pública em questão. A possibilidade de renovação desses atores também é algo saudável para a representação. Conforme LÜCHMANN sobre representação legítima nos conselhos:

Uma regra básica de participação junto aos conselhos diz respeito, portanto, à participação e (ou) representação paritária entre setores da sociedade civil e do Estado. No caso da sociedade civil, essa representação apresenta duas características centrais. Em, primeiro lugar, está relacionada a entidades constituídas, e, nesse sentido, não existe espaço para a participação individual, embora a resultantes dessa representação por entidades acabe, em muitos casos, em uma participação individual. Em segundo lugar, o termo sociedade civil abriga e *homogeneiza* – no mesmo polo – um conjunto bastante diferenciado de organizações, entidades, grupos de interesses: ONGs, entidades filantrópicas, entidades sindicais, organizações empresariais, etc. Esse critério, ou princípio de paridade parece decorrente do processo de lutas e articulações da sociedade civil que se forjam desde o contexto autoritário e atravessaram a década de 1980, desembocando, no momento da Constituinte, em várias articulações e mobilizações, tendo em vista a implementação de conselhos.²⁹²

De modo geral, os participantes das assembleias presenciais nas três capitais não viam essas articulações prévias como algo que comprometesse a validade das escolhas feitas no momento adequado, mas o tema se mostrou corriqueiro em várias entrevistas realizadas com cidadãos participantes e delegados.

Quanto aos mecanismos de deliberação *online* do OP, os fóruns *online* e grupos de discussão são considerados detentores dos recursos mais completos. Eles estabelecem uma comunicação de três vias muito eficiente e sincrônica: cidadão – cidadão; cidadão – Estado; e Estado – cidadão. A informação, dessa maneira, é construída coletivamente, pela sociedade civil e o Estado. SAMPAIO explica:

²⁹² LÜCHMANN, Lúcia Helena Hann. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. In: Caderno CRH, vol. 21, n. 52, Salvador, jan. – abr., pp. 87 – 97, 2008, p. 92.

Tais fóruns participativos, segundo vários autores, tendem a superar os resultados das formas institucionais convencionais, porque promovem maior efetividade do Estado, que não se torna apenas mais participativo e deliberativo, mas também mais justo, responsivo e *accountable*. Também o público, ao ser empoderado, expande sua capacidade de barganhar, de se organizar e eleger suas prioridades nas políticas públicas. Além disso, eles facilitam seu acesso a informações políticas relevantes e permitem maior controle (monitoramento) do Estado pela sociedade.²⁹³

Esses espaços públicos *online* normalmente são disponibilizados a partir do sítio oficial das próprias prefeituras. Dada a multiplicidade de redes sociais existentes (Facebook, Orkut, Twitter, etc), as iniciativas privadas de se organizar para o debate político podem ficar espalhadas em todas as possibilidades de contato em redes e perder, com isso, poder de coesão e potencial quantitativo ao agregar menos cidadãos para o debate. Ao propor o debate em um único sítio oficial, essa ação facilita a agregação de participantes. Por outro lado, por esse espaço ser de iniciativa do executivo municipal e todos os debates serem intermediados por funcionários das prefeituras, isso pode comprometer, ainda que em um nível mínimo, as liberdades do debate.

O problema da exclusão digital, isto é, a questão daquelas pessoas que não possuem computadores e/ou acesso a Internet em suas casas ou locais de trabalho, assim como os chamados “analfabetos digitais”, foi tratado com a inserção das urnas eletrônicas. Estas sempre estiveram aliadas à presença de funcionários qualificados que explicavam de forma clara e acessível como votar, sem interferência material sobre a opção do conteúdo do voto.

Em Belo Horizonte, “quiosques eletrônicos” foram espalhados por toda cidade, encontrando-se em hospitais, postos de saúde, escolas e caminhões itinerantes. Em 2011, na terceira edição do OPD, a prefeitura disponibilizou cerca de 400 pontos públicos de votação, todos com o apoio de monitores qualificados para ajudar o cidadão a votar. Além disto, foi fortemente estimulada a parceria com a sociedade civil, havendo, no sítio do OPD/BH/2011 um formulário²⁹⁴ para cadastrar possíveis interessados em liberar seus microcomputadores particulares para servir como ponto de votação de até 50 eleitores. A votação, que durou de 21 de novembro

²⁹³ *Idem*, SAMPAIO, p. 474.

²⁹⁴ BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo Digital 2011 contará com investimentos de R\$50 milhões. In: **Orçamento Participativo Digital – Principal – Prefeitura de Belo Horizonte**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=opdigital2011>. Acesso em: 5 de janeiro de 2012.

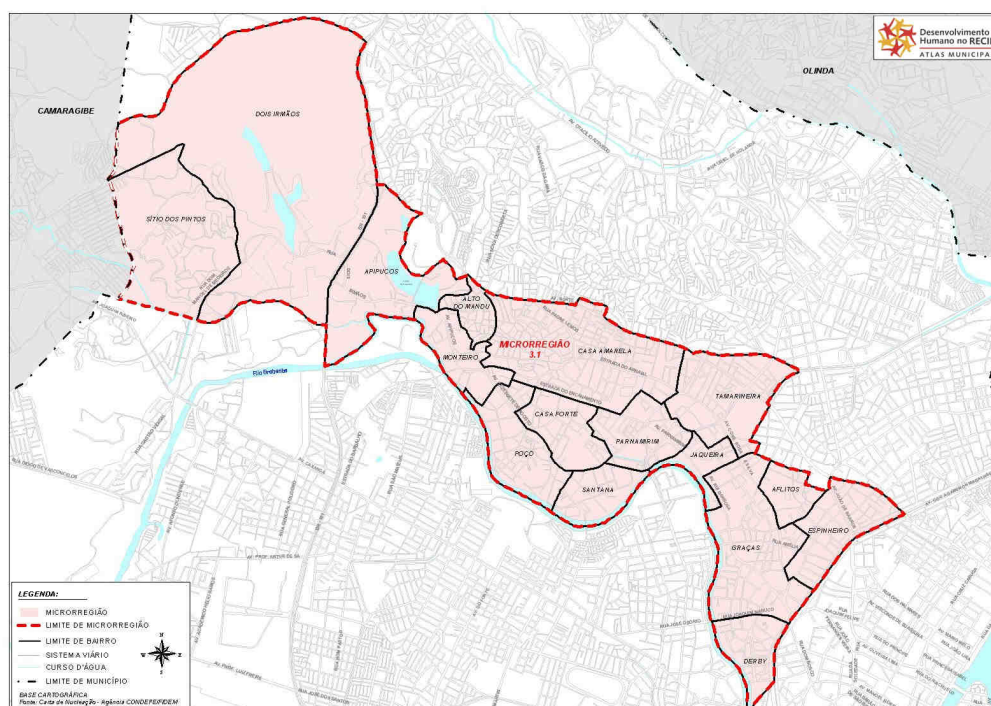
até 11 de dezembro de 2011, também contou com uma unidade móvel da Prodabel, que ficava transitando pela cidade, com infraestrutura de máquinas com Internet. Somente no primeiro dia de votação, até às 17h, foram registrados 1.420 votos²⁹⁵.

Em termos de distribuição desses pontos de votação entre as nove regionais, Belo Horizonte assumiu um perfil bastante homogêneo. Cada regional teve, em média, 35 pontos. As únicas regionais que tiveram números muito distintos foram o Norte e Pampulha, com dez pontos a menos cada (respectivamente, 26 e 24) e Venda Nova, com um total de 59 pontos de votação eletrônica.

Em Recife, essas urnas eletrônicas também estão espalhadas, em quantidade e em pontos estratégicos da cidade. Em cada microrregião existem, pelo menos três pontos de votação eletrônica. Ao todo, são 109 locais de urnas eletrônicas. Em média, são 6 pontos de acesso por microrregião. A RPA que possui a maior quantidade de pontos é a 3 (região norte). Sendo a maior região da cidade, detinha, até 2011, o total de 28 pontos de acesso. A RPA que possuía menos pontos de votação eletrônica era a 1 (região leste), com seus 12 pontos. A coincidência da proporção entre extensão geográfica e número de urnas também vale para a menor microrregião do Recife: a MR 1.3 (Joana Bezerra e Coque) detinha apenas 3 quiosques de votação. Contudo, essa coincidência não aparece quando analisada a MR com maior número de urnas: a MR 3.1 (Dois Irmãos, Poço, Casa Forte, Alto Santa Izabel, Alto do Mandú, Casa Amarela, Aflitos, Espinheiro, Graças e Jaqueira) possui 10 locais de votação eletrônica. A MR 3.1 é apenas a terceira maior extensão territorial, embora seja uma região de grande trânsito de pessoas, por causa do intenso comércio em bairros como Casa Amarela. É uma região de grandes discrepâncias econômicas e dona de um enorme abismo socioeconômico. Mas, ao avaliar a escolha dos locais dos pontos eletrônicos de votação para o OP, percebe-se que estes estão concentrados nas zonas mais pobres e de menor IDH, quais sejam a zona oeste de Casa Amarela, o Alto do Mandú e o Sítio dos Pintos. Nessas áreas, pode-se encontrar sete dos dez locais de votação. Os bairros mais ricos

²⁹⁵ SUA CIDADE. **Belo Horizonte: votação do OP Digital 2011 é aberta e atrai a atenção dos internautas em BH.** Disponível em: <http://suacidade.org/belo-horizonte/votacao-do-op-digital-2011-e-aberta-e-atrai-atencao-dos-internautas-de-bh>. Acesso em: 22 de novembro de 2011.

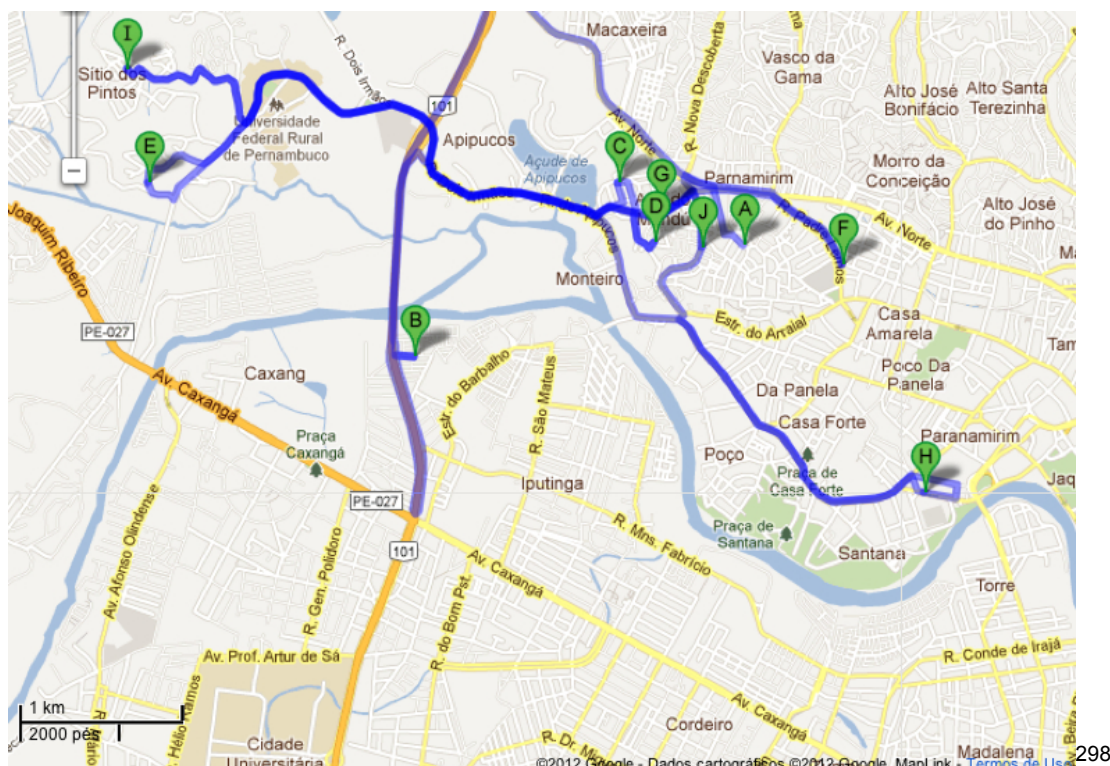
como Jaqueira, Graças e Aflitos (extremo leste) não possuem qualquer proximidade com esse recurso de inclusão sócio-digital²⁹⁶.



297

²⁹⁶ O único quiosque mais próximo dessa região localiza-se no Parnamirim, bairro limítrofe entre os extremos oeste-leste.

²⁹⁷ RECIFE. Delimitação da microrregião 3.1 do Recife. In: **Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife – 2005**. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2005/mapas.html>. Acesso em: 6 de abril de 2011.



Já em Fortaleza, até 2011, não foi constatado o recurso das urnas eletrônicas para a votação de seu OP (embora já exista, sim, um projeto de OP Digital para a cidade).

Em 2008, o OPD/BH adicionou o recurso do voto por telefone, através de chamadas gratuitas. O funcionamento é simples, bastando que o cidadão digite o seu número do título de eleitor após a ouvida da mensagem gravada e, então, digitar o número da obra escolhida. Mais uma vez, o único requisito aqui é o título de eleitor emitido no município. Essa metodologia configura a união o uso das TICs na participação popular com a inclusão social pois a telefonia ainda é mais acessível do que o uso de computadores e Internet na maior parte do país, sendo uma TIC bastante presente nos domicílios dos brasileiros.

Em 2010, foi constatado que os aparelhos celulares estão presentes em 84% dos domicílios nacionais. Teve, assim, um aumento de 6 pontos percentuais em relação a 2009. Esse aumento expressivo, especialmente nos domicílios menos favorecidos economicamente, são mais notórios nas zonas rurais (diferença de 10

²⁹⁸ Endereços das urnas eletrônicas fornecidos pelo sítio da Prefeitura do Recife e localizados com a ajuda da ferramenta de busca geográfica de mapas e imagens de satélite Google Maps.

pontos percentuais para o mesmo período) e na região Nordeste (de 63% para 77%), conforme mostrado nos gráficos²⁹⁹ abaixo.

Gráfico 39. PRESENÇA DE **TELEFONE** NO DOMICÍLIO – TOTAL BRASIL (%)
Percentual sobre o total de domicílios

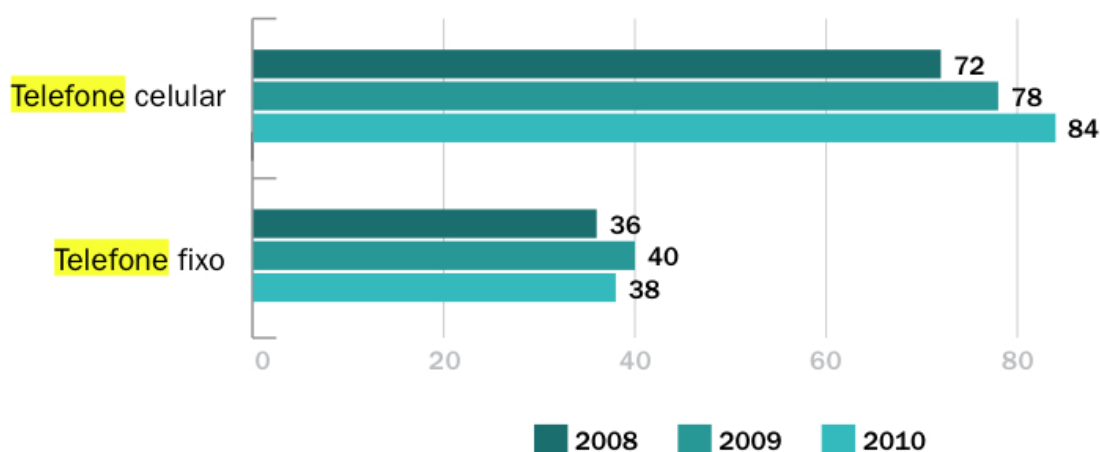
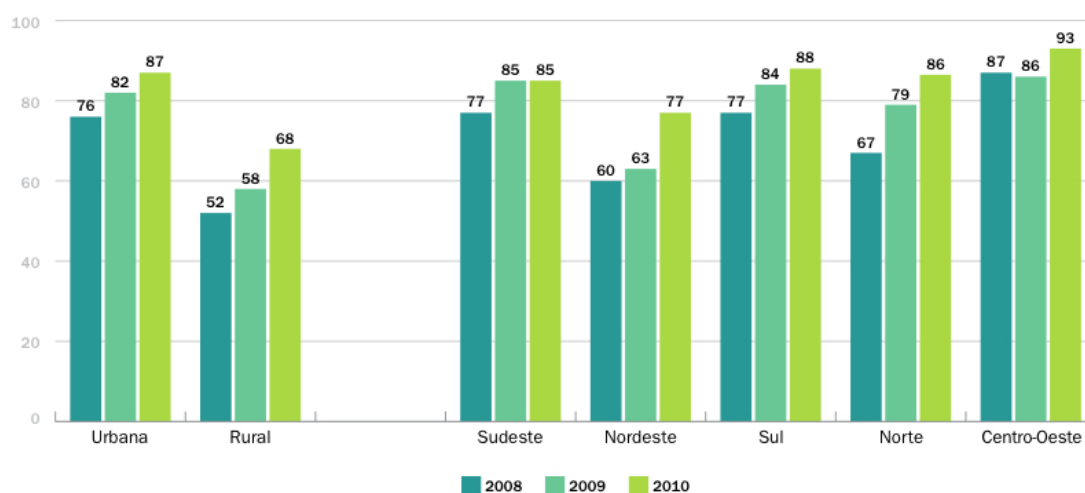


Gráfico 40. PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS COM **TELEFONE** CELULAR, POR ÁREA E REGIÃO – TOTAL BRASIL (%)
Percentual sobre o total de domicílios

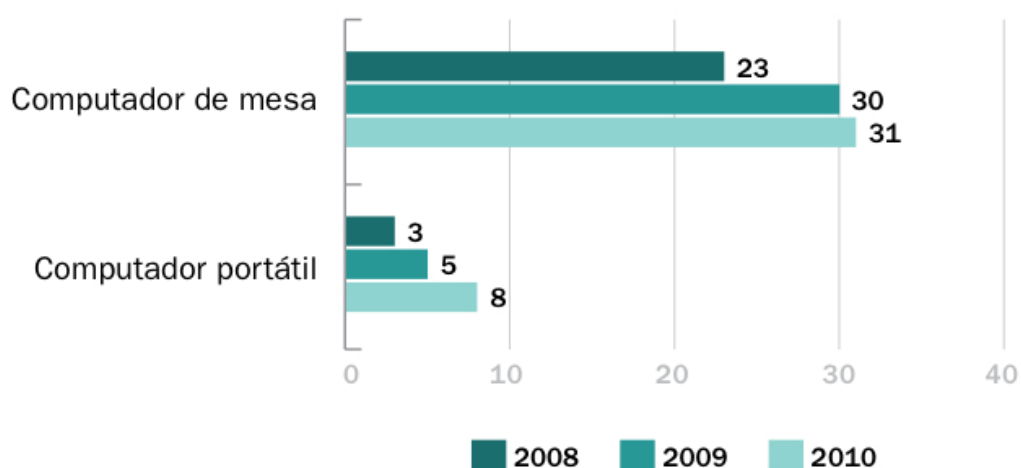


Os computadores portáteis tiveram um crescimento de 60% em todo Brasil. Por outro lado, esse crescimento indica um aumento no percentual de 5% em 2009 para 8% em 2010. Ainda são poucos, portando, o número de domicílios com esse recurso tecnológico. Avaliando os computadores de mesa, esse número já é bem

²⁹⁹ BARBOSA, Alexandre F. (Coordenação executiva e editorial). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC Empresas 2010**. São Paulo: Comitê Gestor de Internet no Brasil, 2011, p. 171.

maior: 31% dos domicílios brasileiros possuem a ferramenta, conforme gráfico³⁰⁰ que se segue. Apesar do grande crescimento, os computadores parecem ser um recurso menos popular do que a telefonia.

Gráfico 37. PRESENÇA DE COMPUTADOR NO DOMICÍLIO – TOTAL BRASIL (%)
Percentual sobre o total de domicílios



É interessante notar que, conquanto existisse esse crescimentos das TICs que promovem maior mobilidade dos usuários (telefonia celular e *notebooks*), as TICs menos móveis (telefone fixo e computadores de mesa) tiveram uma certa estabilidade ou até mesmo uma redução em relação à medição em anos anteriores. Essa preferência pela mobilidade está, claramente, presente em todas as regiões do Brasil.

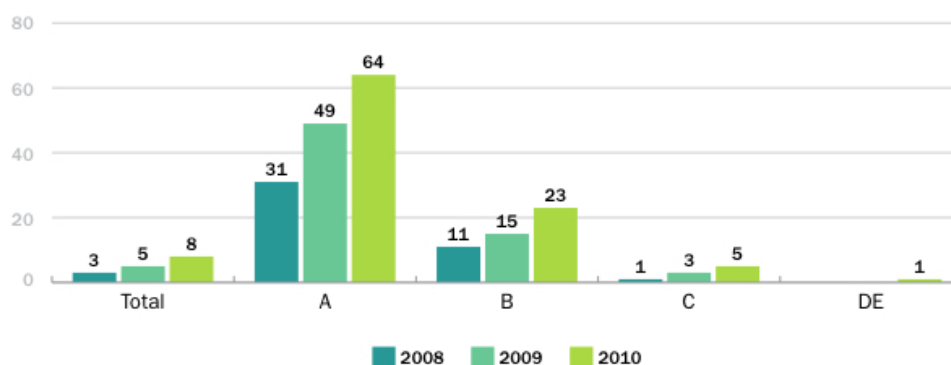
É muito importante perceber o crescimento do uso das TICs em todo o Brasil, independente da classe econômica. Essa familiaridade com tais recursos pode auxiliar e estimular a participação política à medida que reduz os custos desta participação.

O crescimento da classe econômica C faz com que essa também adquira mais recursos tecnológicos. Isso aparece no gráfico sobre proporção de domicílio com computadores portáteis, por classe social. Contudo, essa proporção ainda é

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 170.

bem baixa, principalmente se comparada com a penetração de outra tecnologia móvel: a telefonia celular.

Gráfico 38. PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS COM COMPUTADORES PORTÁTEIS, POR CLASSE SOCIAL – TOTAL BRASIL (%)
Percentual sobre o total de domicílios



Portanto, ao implementar a votação complementar a Internet por telefone, o OPD/BH/2008 rompe as barreiras e altos custos da locomoção física, fortalecendo o caráter municipal da escolha. Essa ação de vanguarda e inclusiva potencializou a participação social, principalmente nas comunidades onde é baixo o acesso a computadores e Internet. O resultado do OPD/2008/BH mostra como a votação por telefone mostrou-se importante para a ampliação da participação, em especial, nas regiões da cidade em que o acesso a Internet é dificultoso.

Como consequência disto, em 2008, dos 124.320 votos do OPD, 90,76% foram computados a partir da Internet, enquanto 9,24%, por telefone. A partir da segunda semana, percebeu-se uma forte disputa entre as obras 4 (Portal Sul) e 5 (Praça São Vicente). A obra 4 foi a segunda mais votada, com 27,3% do total de votos, enquanto a obra 5 foi a vencedora, com 39,2%. A obra 4 foi identificada como beneficiadora das classes renda média e alta, tendo em vista sua localização na regional centro-sul, onde se encontra o maior IDH da cidade (0,914). Já a obra 5 beneficia bairros de renda mais baixa. Dentre as regiões selecionadas para serem beneficiadas (Pampulha, Noroeste, Oeste, Centro-Sul e Leste), a obra 5 era responsável pela região de pior IDH (0,835): a Noroeste.

Identificadas essas características das obras em disputa no OPD/2008/BH, vale ressaltar que a obra 4, direcionada para um público de classe econômica mais alta, teve o menor número de ligações telefônicas durante todo o processo. Seus

votos contabilizados por telefone foram ainda menores que os telefonemas da obra menos votada em todo o OPD (927 votos da obra 4 contra 954 votos da obra 3). A obra 4 também teve o segundo maior número de votos registrados pela Internet, perdendo apenas para a obra ganhadora do processo.

A obra 5, localizada em uma região mais pobre, teve a maior influência dos votos realizados por ligação telefônica. Em média, os votos computados por telefones foram responsáveis por 9,24% dos votos registrados nesse processo. A obra 5 teve o maior percentual de ligações telefônicas: 12,94%. A contrapartida, a obra 4 teve o menor percentual: 2,75%.



Mas todo esse processo bastante elogiado, premiado e tomado como exemplo em muitas localidades apresentou já na sua segunda edição problemas sérios a respeito da segurança de sua execução. Tentando dar um formato mais inclusivo possível, como já dito anteriormente, a única exigência no OPD/BH é o título de eleitor registrado no município, tanto por Internet quanto por telefone. Não existe, dessa maneira, qualquer conferência com os dados apresentados e o usuário do outro lado da “linha”. Isso pode facilitar a ocorrência de fraudes, prejudicando sua transparência e honestidade.

Além disso, alguns desses dados podem ser conseguidos com facilidade através dos bancos de dados existentes na rede. Não são poucos os casos, no

³⁰¹ BELO HORIZONTE. Resultado Final. In: **Votação 2008 – Orçamento Participativo Digital 2008**. Disponível em: <http://opdigital.pbh.gov.br/>. Acesso em: 10 de dezembro de 2010.

Brasil e no mundo, de uso indevido de dados confidenciais e cadastrais dos cidadãos. Existe, em realidade, um mercado negro que comercializa essas informações. Recente pesquisa da Symantec – empresa de segurança eletrônica – mostra que o mercado *online* de dados confidenciais movimentou US\$ 276 milhões em 2008. Informações como cartões de crédito, endereços residenciais e profissionais, INSS, DETRAN, situação eleitoral e militar, receita federal, CPF, e-mails, telefones, dentre outras. Os bancos podem ser adquiridos por preços que variam de US\$ 10 a US\$ 1.000. Naquele ano, foram detectados 69.130 anunciantes do material ilegal³⁰².

Quem comercializa ou compra tais informações pode incorrer no crime de estelionato e/ou furto qualificado de dados³⁰³. Quem fizer o uso indevido dessas informações pode incorrer também em crime de falsa identidade³⁰⁴ contra a coisa pública.

Foi o que aconteceu naquele edição do OPD/BH. Na 3ª Vara da Fazenda Pública Municipal de Belo Horizonte, corre hoje uma Ação Civil Pública contra o Município³⁰⁵, interposta pelo Ministério Público, com o objetivo de anular a maneira com acontece a votação do sistema do OP Digital. Cidadãos que não conseguiram votar porque o sistema acusava que seus títulos já haviam executado um voto válido foram representados na ação pela Promotoria de Defesa do Patrimônio Público. A Promotoria argumenta que não existe garantia de que o voto registrado no sistema digital tenha, de fato, partido do titular legítimo do documento requerido. Não existe nenhum sistema de segurança ou de conferência de dados que possa impedir o uso do título de eleitor por terceiros.

³⁰² IDG NOW!. Venda *online* de dados confidenciais movimentou US\$ 276 milhões em 2008: Segundo o levantamento da Symantec, as informações de cartão de crédito são as mais comercializadas pelos criminosos virtuais. In: **ComputerWorld – Negócios**. Disponível em: <http://computerworld.uol.com.br/negocios/2008/11/25/venda-de-informacoes-confidenciais-movimentou-us-276-milhoes-em-2008/>. Acesso em: 4 de dezembro de 2010.

³⁰³ Respectivamente, art. 171 e § 4º do art. 155 do Código Penal Brasileiro.

³⁰⁴ Art. 308 do Código Penal Brasileiro.

³⁰⁵ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Processo n. 2515545-32.2008.8.13.0024. In: **Andamento Processual – Consultas**. Disponível em: http://www.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_movimentacoes.jsp?comrCodigo=24&numero=1&listaProcessos=08251554. Acesso em: 21 de março de 2010.

No processo em questão, testemunhas ligadas às Associações Comunitárias de Moradores e representantes de “um consórcio informal” relataram ter ciência de pessoas que “estariam votando em nome de terceiros”³⁰⁶, durante o processo de votação.

Denúncias veiculadas pela imprensa alertam para uma possível fraude, tendo em vista que até o ex-prefeito da cidade, Célio de Castro, morto em 20 de julho de 2008, teria votado naquelas eleições que só se iniciavam em 3 de novembro de 2008³⁰⁷.

No início de 2012, a ação ainda não havia sido sentenciada na primeira instância.

Apesar do ideal altamente inclusivo, o momento pede um certo equilíbrio entre acessibilidade, transparência e segurança. Uma possível solução para problema das fraudes no OPD seria o cruzamento com informações aleatórias do banco de dados do Executivo Municipal. Assim sendo, poder-se-ia pedir, não somente o título de eleitor, mas sua correspondência com o CPF, data de aniversário ou nome da mãe, assim como funciona em alguns serviços de *home banking*.

Uma outra solução possível (e até mais simples) seria a condição de um cadastro prévio com senha, anterior ao período de eleição. Isso já funciona com sucesso nos Processos Judiciais Virtuais³⁰⁸ em 19 dos 27 Tribunais de Justiça Estaduais. A informatização da Justiça, sem o peso burocrático dos atos processuais, poderia ser tomada como referencial para o processo eletivo do Orçamento Participativo Digital.

Pensando em problemas de execução como este, Recife e Fortaleza ainda não trabalham com a possibilidade de votar por telefone para os respectivos OPs. Em Recife, existe a possibilidade de votar pela Internet, o que pode, ainda assim,

³⁰⁶ *Idem*. Mercado de Santa Tereza: audiência de 15. In: **Jus Brasil – Notícias Jurídicas – Política e Gestão Pública**. Disponível em: <http://tj-mg.jusbrasil.com.br/noticias/2113721/mercado-santa-tereza-audiencia-dia-15>. Acesso em: 9 de abril de 2011.

³⁰⁷ ESTADO DE MINAS. Concorrente questiona lisura de votação pelo site da PBH. In: **Uai – Minas**. Disponível em: http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_2/2008/11/13/em_noticia_interna_id_sessao=2&id_noticia=87790/em_noticia_interna.shtml. Acesso em: 23 de novembro de 2010.

³⁰⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Projudi. In: **Sistema CNJ**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistemas/projudi>. Acesso em: 1 de dezembro de 2011.

ocasionar os mesmos problemas surgidos em Belo Horizonte. No entanto, para votar *online* no OP/Recife, é necessário um cadastro com algumas informações obrigatoriamente completas: RG, CPF e endereço. O risco ainda permanece, apesar de tal cautela, na medida que não existe conferência desses dados. Apesar disto, não foi relatada qualquer ocorrência de fraude neste sentido em Recife.

A respeito da transparência do processo, em muito as TICs podem contribuir. No sítio eletrônico da prefeitura de BH, é possível acompanhar, em tempo real, a votação *online* do OPD. Sendo o apuramento instantâneo, à medida que os votos são registrados, o cidadão pode conferir a entrada do seu voto e verificar o então *status* da votação, através de um *ranking* das prioridades mais votadas.

Em Recife, só é possível saber do resultado da votação *online* ao término de toda votação do OP. Não existe um acompanhamento instantâneo. É apenas divulgado a totalidade dos votos contabilizados em cada um dos momentos (assembleias regionais, assembleias temáticas, urnas eletrônicas e Internet).

Já em Fortaleza, não existe o voto *online*. Contudo, no momento da votação física, em assembleias regionais e temáticas, existem dois funcionários da prefeitura (gerentes) e dois cidadãos voluntariados naquele instante para contabilizar os votos e digitar essas informações. Esses dados serão reproduzidos sincronicamente em um telão, podendo ser vistos e acompanhados por todos os cidadãos presentes naquele momento de leitura dos votos.

Quanto à redução do custo da participação pelas TICs como um estímulo a uma maior participação na votação, isso parece ficar evidente nos números de participantes em cada método. O OPD/BH é considerado o maior caso de sucesso de envolvimento da população pelas TICs na participação popular em políticas públicas. As duas primeiras edições (2006 e 2008) quase alcançam a totalidade do número de participantes do OP Regional em 15 anos. Vale ressaltar que, nas duas primeiras edições, a votação mais expressiva do OPD partiu dos três bairros com menor IDH de Belo Horizonte³⁰⁹.

Em Recife, conforme dados ofertados pela Prefeitura, após a entrada da Internet e das urnas eletrônicas no processo eletivo do OP, houve um aumento

³⁰⁹ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Instituições participativas *online*: um estudo de caso do orçamento participativo digital. *In*: Revista Política Hoje, vol. 20, n. 1, pp. 467 – 512, 2011, p. 489.

expressivo da participação popular. Entre 2008 e 2009, houve um aumento de 14% entre os participantes presenciais; 29% entre votantes nas urnas eletrônicas; e **83%** entre participantes pela Internet.

Isso mostra que a redução dos custos da participação pelas tecnologias vem surtindo resultado na quantidade de participantes do OP nessas capitais. Isso também contraria a literatura que preocupa-se com a exclusão digital como fator suficiente para a não participação eletrônica ou diminuição desta.

Em Fortaleza, essa variável não pôde ser avaliada pois não existe o uso institucional das TICs para o voto em si.

Dado o atual estado de democracia brasileira e necessidade de fortalecimento democrático deste Estado, o OP é uma das iniciativas mais avaliadas como sucesso e, assim, amplamente difundida. Existe, sim, um alto nível de influência da população sobre as ações públicas. A mudança tecnológica que recai sobre OP, fazendo surgir alguns passos até um OPD eficiente, apresenta condições reais para uma maior transparência governamental e ampliação do diálogo entre cidadão e Estado.

Naturalmente, diferentes níveis de inserção tecnológica abarcam diferentes níveis de problemas e resultados. As TICs, nas três capitais avaliadas, aparecem em etapas diferentes do processo: desde o envio de propostas, votação em si, até o fechamento do ciclo, promovendo uma transparente prestação de contas e *feedback* à população. Belo Horizonte, servindo de exemplo para as demais capitais, demonstrou por três vezes a possibilidade de um OP inteiramente digital. Dessa maneira, em todas as etapas do processo do OP, as TICs se fazem presentes, fazendo desaparecer a necessidade de uma participação presencial e geográfica da população.

Assim, as TICs reduzem custos e alteram a dinâmica da participação. Nas palavras de WEST:

Uma das maiores virtudes da tecnologia é que parece ser um meio ideal de restaurar a democracia direta em sociedades de larga escala. Numa era em que é fisicamente impossível reunir todos os cidadãos embaixo de um mesmo teto e fazê-los participar em decisões comuns,, a tecnologia oferece um prospecto de comunicação eletrônica e de participação na tomada de decisões para a comunidade. Supera o problema da distância geográfica e

da disparidade de interesses na representação dos pontos de vista dos cidadãos.³¹⁰

O experiência do OP transcendeu a preocupação de se produzir uma democracia meramente direta. O uso das TICs em seu processo não se limita à chamada “computadorcracia” a que se refere Bobbio. Cria instâncias como fóruns *online* e *chats* que promovem um debate aberto e livre, espaços de informação acessível e a promoção *accountable* de *feedback* do Estado para seus cidadãos. Existe a possibilidade de fugir do estereótipo da “democracia de apertar botão” para algo mais concreto, dinâmico, interativo e, por conseguinte, participativo e democrático.

Levando em consideração as informações explicitadas nos sítios oficiais, encontramos os seguintes dados³¹¹:

OP/cidade	OP/BH	OPD/BH	Recife	Fortaleza
O que existe no sítio?				
Endereço	http://portalpbh.pbh.gov.br/	http://opdigital2011.pbh.gov.br/	http://www.recife.pe.gov.br/op/	http://www.fortaleza.ce.gov.br/cpp/
Principal	Sim	Não	Sim	Sim
OP	Sim	Sim	Sim	Sim
Histórico	Sim	Sim	Não	Sim
Controle social	Sim – através do CONFORÇA	Sim – simultaneamente	Não	Sim
Notícias	Sim	Sim	Sim	Sim
Capacitação	Sim	Não	Não	
Intercâmbio com outros programas	Sim	Não	Não	Não
Rede Brasileira de OP	Sim	Sim	Sim	Sim
Agenda	Atualizada	Atualizada	Atualizada (por região)	Desatualizada

³¹⁰ WEST, Darrel M. **Digital Government: Technology and Public Sector Performance**. Princeton: Princeton University Press, 2005, p. 104. Tradução livre.

³¹¹ Elaboração própria.

Portal dos colegiados	Sim	Não	Não	Não
Como funciona (passo-a-passo)	Sim	Sim	Sim	Sim
Resultado da votação	1994 – 2011	Atualizado anualmente	Não	Não
Obras concluídas	Por ano e por regional	Não	Por regional	Sim
Obras em andamento	Sim	Por regional	Não	Não
Licitações concluídas	2009 – 2012	Não	Não	Não
Licitações em andamento	Sim	Não	Não	Não
Publicações	Jornal do OP (média: a cada 3 meses)	Não	Não	Não
Fotos	Sim	Sim	Sim	Sim
Vídeos	Sim	Sim (um único)	Não	Sim
Onde votar	Não	Sim	Sim	Não
Debate (fóruns ou <i>chats</i>)	Não	Sim	Não	Não
Opinião (<i>post</i>)	Não	Sim	Não	Não
FAQ (dúvidas)	Não	Sim	Não	Não
Busca	Sim	Não (somente dentro do FAQ)	Não	Sim
Compartilhamento em redes sociais	Twitter, Youtube, Facebook, Flickr, Orkut e LinkedIn	Facebook, Twitter e Orkut	Não	Não
Idiomas	Português, inglês e espanhol	Português	Português	Português
Interatividade	Endereço, telefones, fax, <i>e-mail</i> (geral e por regionais)	Formulário <i>online</i> e <i>e-mail</i>	Telefones e <i>e-mail</i>	Telefones e <i>e-mail</i>
Regimentos	Sim	Não	Sim	Sim
Pré-credenciamento	Não	Não	Sim	Não
Ficha para credenciamento	Não	Não	Sim	Não

Balanço	Sim, de 1994 a 2011	Não	Sim, de 2001 a 2008 (mas com dados incompletos e imprecisos)	Sim
---------	---------------------	-----	---	-----

Vê-se que, em termos de participação virtual, no âmbito mais primário de debate e discussão de propostas a partir do próprio desenho institucional de cada experiência, apenas o sítio do OPD/BH traz essa possibilidade. Ele propicia uma arena pública virtual para discussões entre a sociedade civil e Estado.

No entanto, a própria sociedade civil organizada das outras duas capitais se manifestam através de meios alternativos ao debate institucional. Os *blogs*, diários virtuais *online*, servem para informar, opinar, criticar (em boa parte das vezes) e mostrar fiscalização pessoal sobre o processo. O debate, assim, ocorre de maneira mais espalhada, dentre as dezenas de sítios que compõem a “blogosfera”. Os *blogs*, normalmente, não são direcionados para os OPs, em específico. Mas tal temática aparece com frequência, principalmente nos períodos do ciclo de votação. Em Recife, os *blogs* mais ativos são “Comunidade de Recife”³¹², “Blog do Bairro do Jordão Alto”³¹³ e “Acerto de Contas”³¹⁴. Já em Fortaleza, destacam-se o “Blog da Brontée”³¹⁵, “Politika com K”³¹⁶ e “Educação e Cultura: Juventude Guerreira”³¹⁷ no cumprimento deste papel de iniciativa da própria sociedade civil.

A interação nos OPs de Recife e Fortaleza e no OP Regional de Belo Horizonte são bastante pessoais e de contato físico. As discussões nas assembleias são, frequentemente, acaloradas antes da votação. Assim, poder-se-ia pensar que o aspecto tecnológico da experiência do OP recifense seria, simplesmente, a estruturação de um *e-government*, isto é, o uso das TICs na entrega de produtos e

³¹² LIMOEIRO, Manoel. **Comunidade de Recife – Pernambuco**. Disponível em: <http://comunidaderecife.blogspot.com.br/>. Acesso em: 17 de novembro de 2011.

³¹³ THIAGO, Deyvson. **Blog do Bairro do Jordão Alto: em 2012 com você**. Disponível em: <http://jordaoaltooficial.blogspot.com.br/>. Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

³¹⁴ BAHÉ, Marco; LUCENA, Pierre. **Acerto de Contas: Economia traduzida e Política comentada**. Disponível em: <http://acertodecontas.blog.br/>. Acesso em: 22 de maio de 2011.

³¹⁵ BRONTÉE, Julieta. **Blog da Brontée**. Disponível em: <http://blogdabronte.blogspot.com.br/>. Acesso em: 29 de fevereiro de 2012.

³¹⁶ DINIZ, Kézya. **Política com K**. Disponível em: <http://politika.jangadeiroonline.com.br/>. Acesso em: 30 de setembro de 2011.

³¹⁷ BARROSO, Everton. **Educação e Cultura: Juventude Guerreira**. Disponível em: <http://sombomjardim.blogspot.com.br/>. Acesso em: 30 de junho de 2011.

serviços do Estado para os seus cidadãos. Essa noção de prestação de serviços públicos por meio eletrônico é o segundo nível mais superficial da *e-democracy*, na classificação de FREY³¹⁸, já visto em capítulos anteriores. Seria, portanto, uma democracia *one way*, atendendo à fórmula vetorial G2C – *government to citizen*. Contudo, percebe-se, em realidade, algum nível de intervenção civil, no momento da escolha das obras que serão votadas *online*. Essas, diferentemente do que ocorre no OPD/BH, são escolhidas pela própria população, já que são as dez mais votadas nas assembleias previamente estabelecidas. Existe, sim, portanto, algum nível de interação e participação popular no processo, que retira a característica passiva da população que compõe o sistema G2C de uma democracia eletrônica. Nas palavras de FERREIRA, essa é uma experiência *sui generis*:

Esse mesmo desenho institucional mostra que no OP de Recife a interação é essencialmente face a face, quando os cidadãos, nas plenárias regionais e temáticas, após discutirem intensamente, definem as prioridades que serão posteriormente submetidas à votação nas próprias plenárias, bem como na etapa digital. E é exatamente esta mescla de participação presencial em fóruns de debate e decisão com a possibilidades de decisão digital que exclui a possibilidade de caracterizarmos a etapa digital do OP Recife como uma experiência de *e-government*, tratando-se mesmo de uma experiência participativa híbrida onde há uma etapa presencial que antecede a *e-participation*.³¹⁹

Mesmo não havendo a possibilidade de debater e discutir, nos espaços públicos virtuais, as obras e serviços a serem votados, a participação *online* na etapa digital do OP recifense permite a (re)definição de prioridades. Isso implica em um novo meio de empoderamento, de redefinir a agenda pública.

No tocante a acompanhamento e fiscalização das obras votadas, o sítio oficial do OP de Recife apenas disponibiliza algumas fotos de depois das obras, sem maiores detalhes a respeito do valor, do tempo de execução e da licitação. Isso configura um baixo nível de controle social e transparência. Já o sítio de OPD/BH, existem inúmeras ferramentas digitais que permitem o acompanhamento e fiscalização da execução das obras, inclusive em tempo real. Isso permite um *accountability* mais eficiente, na medida que promove uma prestação de contas mais

³¹⁸ FREY, Klaus. **Governança eletrônica: experiência de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento.** In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). *Internet e Política: Teoria e prática da democracia eletrônica.* Belo Horizonte: UFMG, 2002, pp. 143 – 146.

³¹⁹ FERREIRA, Dimas Enéas Soares. Participação e qualidade da deliberação pública: uma análise comparativa entre o OP digital de Belo Horizonte e a etapa digital do OP Recife. In: **IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, Belo Horizonte, Brasil.** 04 a 06 de maio de 2011.

clara e transparente. Assim sendo, em seu sítio é possível encontrar informações a respeito dos custos e previsão orçamentária, licitação e etapas executórias das obras. Em Fortaleza, é possível encontrar informações detalhadas a respeito dos gastos e das execuções das obras e serviços através do sistema SISOP. As informações podem ser conseguidas pelos critérios de ano de votação/execução, assembleia, segmento, órgão executor, bairro, regional e fase de execução. Dentre os sistemas eletrônicos de gerenciamento dos orçamentos avaliados, o SISOP de Fortaleza é o mais completo em termos de prestação de contas e detalhamento de informações.

op/cidade	OP/BH	OPD/BH	Recife presencial	Recife TIC	Recife Total	Fortaleza
Variável						
População	2.375.444	2.375.444	1.537.704	1.537.704	1.537.704	2.447.409
Experiência	OP todo presencial	OP todo digital	OP misto	OP misto	OP misto	OP todo presencial
TIC	Sítio oficial	Telefone, Internet e urnas eletrônicas	Sítio oficial	Internet e urnas eletrônicas	Internet e urnas eletrônicas	Sítio oficial
Organização dos governos e portais	Portal próprio do município	Portal próprio do município	Portal próprio do município	Portal próprio do município	Portal próprio do município	Portal próprio do município
Destaque	Plenárias regionais e temáticas	Votação <i>online</i> e por telefone	Plenárias regionais e temáticas	Votação <i>online</i>	Votação presencial e <i>online</i>	Disponibilidade de Internet <i>wireless</i> na cidade
Função	Processo distinto e independente ao OPD/BH	Processo distinto e independente ao OP/BH	Processo principal	Processo complementar ao OP	OP único	OP único

Objetivo	Ampliar a participação popular nas deliberações públicas	Ampliar a participação popular nas deliberações públicas	Ampliar a participação popular nas deliberações públicas	Ampliar a participação de um nicho populacional menos participativo: classe média e jovens	Ampliar a participação popular nas deliberações públicas	Ampliar a participação popular nas deliberações públicas
Votação	Presencial	Por telefone, Internet e Urnas	Presencial	Internet e Urnas	Presencial, Internet, Urnas	Presencial
Condição	Ser eleitor na cidade	Ser eleitor na cidade	Cadastro prévio	Cadastro prévio	Cadastro prévio	Cadastro prévio
Iniciativa das propostas	Sociedade Civil	Poder Público	Sociedade Civil	Sociedade Civil (resultado das assembleias)	Sociedade Civil	Sociedade Civil
Acompanhamento simultâneo da votação	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim

De maneira geral, a análise do desenho institucional do uso das TICs na experiência do OP leva a crer que é possível a identificação de mecanismos de inclusão sócio-digital, interação cidadão-governo, mobilização da sociedade civil e controle social. Cada um desses mecanismos tecnológicos auxiliam no aprofundamento de uma democracia eletrônica, delimitando diferentes níveis de qualidade deliberativa e de participação.

O uso das TICs na experiência do OP tem sido, sem dúvida, uma inovação democrática. Estabelece, dessa maneira, algum nível de democracia direta dentro do processo que continua sendo, principalmente, representativo e cria mecanismos de *accountability* e transparência possíveis, acessíveis e eficientes. Grande é sua

capacidade de inclusão e participação, não só em termos numéricos como qualitativos, em se tratando de mobilização, interação, *feedback* e controle social, ao criar novos espaços públicos para a discussão no meio virtual. Esses espaços se dão tanto de maneira formal, em um ambiente criado pelos esforços governamentais, a partir dos próprios sítios das prefeituras, quanto informais, a partir da iniciativa da sociedade civil, livre em expressão através dos *blogs* e redes sociais. Nos processos analisados, é mostrado que o uso dado às TICs parece estar em sintonia com a participação presencial do processo tradicional. As TICs assumem um papel complementar e enriquecedor do OP, gerando novas abordagens de associativismo, agregação de cidadãos e acessibilidade de informações públicas.

A necessidade de entender melhor os processos que aprofundam a *e-democracy* partem da própria concepção do que deveria ser entendido por *e-democracy*. A própria ideia de *e-participation* é um exercício considerado inovador nos trâmites tradicionais de deliberação como o OP. Enquanto o OP, no Brasil, possui 23 anos de existência, a inserção tecnológica que contribui para uma participação maior e de melhor qualidade tem apenas seis anos. É natural, assim, que ainda não sejam claras as condições para o estabelecimento de uma *e-participation* eficiente, mas a vivência da experiência do OP nas três capitais avaliadas demonstra alguns muitos mecanismos tecnológicos que conquistaram bons resultados na conquista de uma democracia participativa mais forte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; FORMIGA-JOHNSON, Rosa Maria; FRANK, Beate; KECK, Margaret; LEMOS, Maria Carmem. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacia hidrográfica no Brasil. *In* **Projecto Marca D'água**. Seminário Água da Gente. São Paulo, 18 a 20 de agosto.

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. Descentralização da Gestão da Água: Por quê os Comitês de Bacia estão sendo criados? *In* **Ambiente & Sociedade**. Vol. VIII, no. 2, jul. – dez., 2005.

ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *In*: **Cadernos da CIDADE**. Porto Alegre, vol. 05, n. 07, maio, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz; DURAND, Maria Rita Garcia Loureiro. Burocracia e Política da Nova Ordem Democrática Brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do Governo Federal (Governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC). *In*: **EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações**. Relatório de pesquisa n. 09, pp. 1 -110, dezembro de 1999.

ABU-EL-HAJ, J. **O debate em torno do capital social: uma revisão crítica**. *In* BIB, n. 47, 1º semestre. Rio de Janeiro, 1999.

AMBROSI, Sérgio Francisco. **A gestão do conhecimento nas audiências públicas regionais no estado de Santa Catarina como processo de planejamento participativo na elaboração do plano plurianual 2004 – 2007**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do

Conhecimento. UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: Descentralização de um Estado Federativo. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, junho, 1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. **Análise de alguns aspectos de execução orçamentária de 2008**. *In* Informativo n. 74. Disponível em: <http://www.abop.org.br/>. Acesso em: 04 de junho de 2009.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, participação e instituições híbridas**. *In* Teoria & Sociedade – Revista dos departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia – UFMG. Número especial, março. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. *In* AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática do Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Participação Social no Nordeste. *In*: AVRITZER, Leonardo (coord.). **Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste – Relatório da pesquisa – Projeto democracia participativa**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

_____. Reforma Política e Participação no Brasil. *In* **Reforma Política no Brasil**. AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

AYRES BRITTO, Carlos. **Distinção entre Controle Social e Participação Popular**. *In* RDA – Revista de Direito Administrativo. N. 189. Julho – Setembro. Rio de Janeiro. 1992.

BAHÉ, Marco; LUCENA, Pierre. **Acerto de Contas: Economia traduzida e Política comentada**. Disponível em: <http://acertodecontas.blog.br/>. Acesso em: 22 de maio de 2011.

BAIACCHI, Gianpaolo. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. *In*: **Deepening Democracy: Institutional innovations in Empowered**

Participatory Governance – The Real Utopias Project. Vol IV. London – New York: Verso, pp. 45 – 76, 2001.

BARBOSA, Alexandre F. (Coordenação executiva e editorial). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no Brasil: TIC Domicílios e TIC Empresas 2010**. São Paulo: Comitê Gestor de Internet no Brasil, 2011.

BARROSO, Everton. **Educação e Cultura: Juventude Guerreira**. Disponível em: <http://sosbomjardim.blogspot.com.br/>. Acesso em: 30 de junho de 2011.

BELO HORIZONTE. 18 anos de OP. *In*: **Portal do Orçamento Participativo**. Disponível em: <http://www.opdigital2011.pbh.gov.br/historico-18anos.php#>. Acesso em: 23 de maio de 2011.

BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo de Belo Horizonte – 15 anos. *In*: **Prefeitura de Belo Horizonte**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=assessoriadecomunicacao&tax=17454>. Acesso em: 02 de dezembro de 2011.

BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo Digital 2011 contará com investimento de R\$50 milhões. *In*: **Orçamento Participativo Digital**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=opdigital2011>. Acesso em: 18 de dezembro de 2011.

BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo Regional. *In* **Portal do OP**. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17236&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0&. Acesso em: 11 de dezembro de 2011.

BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo: a decisão nas mãos do cidadão. *In*: **Portal do OP – Prefeitura de Belo Horizonte**. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17228&lang=pt_br&pg=6983&taxp=0&. Acesso em: 24 de fevereiro de 2012.

BELO HORIZONTE. **Plano Regional de Empreendimentos – Orçamento Participativo Regional – Orçamento Participativo Digital 2007/2008**. Prefeitura de Belo Horizonte, 2009.

BELO HORIZONTE. **Planos de Empreendimentos – Orçamento Participativo 2009/2010**. Prefeitura de Belo Horizonte. 2011.

BELO HORIZONTE. Resultado Final. *In: Votação 2008 – Orçamento Participativo Digital 2008*. Disponível em: <http://opdigital.pbh.gov.br/>. Acesso em: 10 de dezembro de 2010.

BERTRAND, C. J. **O arsenal da democracia: sistema de responsabilização da mídia**. Bauru: Edusc, 2002.

BEST, Nina Juliette; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo; VAZ, José Carlos. A Internet e a participação cidadã nas experiências do orçamento participativo digital no Brasil. *In Cadernos PPG-AU/UFBA*. Vol. 9. Edição especial – Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública, 2010.

BEYME, Klaus von. El cambio social en los partidos eurocomunistas. *In Revistas de estudios políticos*, n. 1, jan./mar. Madrid: CEPC – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1978.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **Qual socialismo? Discussão de uma alternativa**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

_____. **Quais as alternativas para a democracia representativa**. *In* O Marxismo e o Estado. Rio de Janeiro: Graal 1979.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. **The Craft of Research**. 2o. ed. Chicago; Londo,: Chicago Press, 2003.

BOSCHI, Renato Raul. **Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exames de experiências municipais no Brasil**. *In: MELO, Marcos A. (organizador). Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

_____. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. *In: Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

BRANDÃO, Assis. **O conceito de democracia em Bobbio**. Tese de doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2001.

_____. Sobre a Democracia Participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman. *In* **Serviço Social & Sociedade: descentralização, cidadania e participação**. no. 054, ano VXII, 1997.

BRASIL (2009). Lei complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. *In*: **Presidência da república**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em 28 de maio de 2009.

_____. Orçamento da União. *In*: **Senado Federal**. Disponível em: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil. Acesso em 11 de maio de 2010.

_____. Portal da Transparência do Governo federal. *In*: **CGU – Controladoria Geral da União**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 29 de abril de 2010.

_____. Belo Horizonte conta com 15 pontos de acesso livre à Internet. *In*: **Portal da Inclusão Digital – Governo Federal**. Disponível em: <http://www.inclusaodigital.gov.br/noticia/belo-horizonte-counta-com-15-pontos-de-acesso-livre-a-internet>. Acesso em: 20 de janeiro de 2011.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4a. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. E-Democracia: Participação Virtual, Cidadania Real. *In*: **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/>. Acesso em: 27 de janeiro de 2012.

_____. Empresa Pública de Pernambuco vai oferecer Internet de graça. *In*: GOVERNO FEDERAL. **Inclusão Digital**. Disponível em: <http://www.inclusaodigital.gov.br/noticia/empresa-publica-de-pernambuco-vai-oferecer-internet-de-graca>. Acesso em: 15 de maio de 2010.

_____. Fortaleza recebe mais um telecentro. *In*: SERPRO. **Notícias**. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/noticias/fortaleza-recebe-mais-um-telecentro-1>. Acesso em: 18 de novembro de 2011.

_____. Ministério das Comunicações vai levar 185 telecentros comunitários a Pernambuco. *In*: GOVERNO FEDERAL. **Portal da Inclusão Digital**. Disponível em: <http://www.inclusaodigital.gov.br/noticia/ministerio-das-comunicacoes-vai-levar-185-telecentros-comunitarios-a-pernambuco>. Acesso em: 27 de março de 2008.

_____. Passeio Público oferece Internet sem fio gratuita em Fortaleza (CE). *In*: Governo Federal. **Portal Inclusão Digital**. Disponível em: <http://www.inclusaodigital.gov.br/noticia/passeio-publico-oferece-internet-sem-fio-gratuita-em-fortaleza-ce>. Acesso em: 07 de maio de 2011.

_____. Princípios e Diretrizes: Diretrizes gerais para o Governo Eletrônico. *In*: **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>. Acesso em: 26 de dezembro de 2011.

_____. SERPRO abre seu 7o. telecentro em parceria com a Prefeitura de Pernambuco. *In*: **Portal da Inclusão Digital**. Disponível em: <http://www.inclusaodigital.gov.br/noticia/inaugurado-o-7o-telecentro-da-parceria-com-a-prefeitura-de-recife>. Acesso em: 21 de janeiro de 2012.

BRÍGIDO, Carolina. ONU: Brasil tem 3o. pior índice de gini do mundo. *In*: **O Globo**. 23 de julho de 2010.

BRONTÉE, Julieta. **Blog da Brontée**. Disponível em: <http://blogdabronte.blogspot.com.br/>. Acesso em: 29 de fevereiro de 2012.

CALDAS, Sérgio Túlio (2010). A real inclusão. *In* **Revista .br**, ano 2, 2ª ed., São Paulo: CGI.br.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2010). Infovias – principal. *In*: **Conselho de Altos Estudos**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/altosestudos/temas.html/Infovias.htm>. Acesso em: 20 de abril de 2010.

CARDOSO, Gustavo. **A mídia na sociedade em rede: filtros, vitrines, notícias**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2a. ed. Campinas: Papirus, 1988.

CARVALHO, Maria do Carmo A. **Participação social no Brasil hoje**. In Polis Papers. No. 2. Disponível em: http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169. Acesso em: 16 de março de 2009.

CASTRO, Flávio Regis Carvalho de Moura e. **Diretoria de informática – suporte operacional à automação e desenvolvimento e administração de dados e redes**. In Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, edição 1, março. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2006.

CEARÁ. GigaFOR-Gov. In: Governo do Estado do Ceará. **Etice – Secretaria de Planejamento e Gestão**. Disponível em: <http://www.etice.ce.gov.br/download/apresentacao-gigafor-1712.pdf>. Acesso em: 12 de julho de 2011.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **Field Listing – Distribution of family income – Gini index**. In The World Fact Book. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>. Acesso em: 23 de março de 2009.

CETIC – CENTRO DE ESTUDO SOBRE AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (2008). “Destaques TICs domicílios 2007: uso e posse do computador e Internet, barreiras de acesso, uso de celular, intenção de aquisição”. Disponível em: <http://www.cetic.br>. Acesso em 3 de maio de 2010.

CIDADES E REGIÕES DIGITAIS. **Sobre as CRDS**. Disponível em: <http://www.cidadesdigitais.pt/>. Acesso em 04 de março de 2009.

CIDADES SOLARES. Seminário Recife: Cidade Solar acontece dia 19 de dezembro. In: **Notícias**. Disponível em: http://www.cidadessolares.org.br/conteudo_view_print.php?id=219. Acesso em: 13 de dezembro de 2007.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1999.

COMITÊ GESTOR DE INTERNET NO BRASIL. **TIC domicílio 2009 – Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no Brasil**. Disponível em: <http://www.cgi.br/publicacoes/index.htm>. Acesso em: 6 de junho de 2010.

CONCAR – Comissão Nacional de Cartografia. Página Principal. *In* **Planejamento – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível em: <http://www.concar.ibge.gov.br/>. Acesso em 27 de outubro de 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Projudi. *In*: **Sistema CNJ**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistemas/projudi>. Acesso em: 1 de dezembro de 2011.

COSTA, Sérgio, **A democracia e a dinâmica da esfera pública**. *In* Lua Nova – Revista de Cultura e Política. No. 36. São Paulo: CEDEC, 1995.

COURA, Kalleo. **A Internet de 32 milhões de brasileiros**. Veja – Vida Digital. 26 de maio de 2010.

DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A.; PANFICHI, A. (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In* MATO, Daniel (org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. Trad. Rui Jungman. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DIAMOND, Larry. **Political Culture and Democracy**. *In* DIAMOND, Larry (org.). **Political Culture & Democracy in Developing Countries**. Boulder: Ed. Lynne Reinner, 1994.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Governo quer criar políticas públicas e evitar voltar à pobreza de emergentes. *In*: **Caderno Vida Urbana – Diário de Pernambuco**, 07 de agosto de 2011.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular – o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

DINIZ, Kézya. **Política com K**. Disponível em: <http://politika.jangadeiroonline.com.br/>. Acesso em: 30 de setembro de 2011.

DORNELAS, Jairo Simião; HOPPEN, Norberto. **Inovações ligadas ao processo de gestão participativa e ao uso de sistemas de apoio à decisão em grupo, na direção de novas formas de estruturas organizacionais.** In ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2009.

DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy.** New York: Harper Collins Publishers, 1957.

DRYZEK, John S. **Deliberative Global Politics: Discourse and Democracy in Divided World.** Cambridge: John Wiley Professio, 2006.

_____. **Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science.** Oakleigh: Cambridge University Press, 1990.

DURKHEIM, E. **A divisão do trabalho social.** Lisboa: Editorial Presença, 1977.

ESTADO DE MINAS. Concorrente questiona lisura de votação pelo site da PBH. In: **Uai – Minas.** Disponível em: http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_2/2008/11/13/em_noticia_interna,id_sessao=2&id_noticia=87790/em_noticia_interna.shtml. Acesso em: 23 de novembro de 2010.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Mitificações dos mecanismos da democracia direta.** In: Nacional. 19 de março de 2007.

ETAPAS. Política Urbana e Controle Social. In: **Eixos de Atuação.** Disponível em: http://www.etapas.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=46. Acesso em: 06 de abril de 2010.

EVANS, Peter. **Government Action, Social Capital and Development: Reviewing on Sinergy.** In World Development. Vol. 24. N. 06, 1996.

FEREJOHN, John. **Accountability and authority: toward a theory of political accountability.** In PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (orgs.). “Democracy, accountability and representation”. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. Participação e qualidade da deliberação pública: uma análise comparativa entre o OP digital de Belo Horizonte e a etapa digital do OP Recife. In: **IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, Belo Horizonte, Brasil.** 04 a 06 de maio de 2011.

FISHKIN, James S. **Possibilidade democráticas virtuais: Perspectivas da democracia via internet.** *In* Internet e Política: Teoria e Prática da Democracia Eletrônica. EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FORTALEZA. Comissão de Participação Popular. *In*: **Prefeitura de Fortaleza.** Disponível em: http://www.fortaleza.ce.gov.br/cpp/index.php?option=com_content&task=view&id=285. Acesso em: 01 de maio de 2012

_____. Mapas do Plano Diretor são apresentados hoje em audiência pública. *In* **Plano Diretor Participativo de Fortaleza.** Disponível em: http://www.fortaleza.ce.gov.br/pdpfor/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=5&limit=20&limitstart=20. Acesso em: 25 de dezembro de 2009.

FREY, Klaus. **Governança eletrônica: experiência de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento.** *In*: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). Internet e Política: Teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

_____. Governança urbana e participação pública. *In* **RAC-e –** Revista eletrônica da ANPAD, v. 1, n. 1, jan./abr., 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/rac-e>. Acesso em: 03 de maio de 2011.

FRIEDMAN, Jonathan. **Cultural identity and global process.** London: Sage Publications, 1994.

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. **Orçamento Participativo é instrumento de combate à pobreza e de inclusão social.** *In* Notícias. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/noticias/032003a.html>. Acesso em: 04 de junho de 2009.

GARCÍA, José M. González; CASTRO, Fernando Quesada (orgs.). **Teorias de La democracia.** Barcelona: Anthropos, 1988.

GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política.** *In* Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos. Vol. VII. No. 3. Setembro – dezembro de 2005.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Movimentos sociais e grupos de pressão: duas formas de ação coletiva. *In* **Cenários da Comunicação**, São Paulo, v.7, n. 1, 2008.

GRAMSCI, Antonio. Lettera al Comitato Centrale del PCS. *In: Lettere: 1908 – 1926*. Torino: Einaudi, 1992.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Frankfurt: M. Suhrkamp, 1990.

_____. **O conteúdo normativo da modernidade**. *In* O discurso filosófico da modernidade. Lisboa: Dom Quixote, 1990.

_____. **Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público**. Tradução: Márcio Suzuki. Novos Estudos. CEBRAP, n.º 26, março/1990.

_____. **Três modelos normativos de democracia**. *In* Lua Nova – Revista de Cultura e Política. No. 36. São Paulo: CEDEC, 1995.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. *In* Lua Nova, n. 58. São Paulo, 2003.

HAQQANI, Abdul Basit (org.). **The role of Information and Communication Technologies in Global Development: Analyses and Policy Recommendations**. New York: ONU, 2005.

HARNIK, Simone. PT e PMDB ampliam número de prefeituras, e DEM e PSDB perdem – PT acrescentou mais 148 prefeituras e PMDB, mais 147. DEM perdeu o comando de mais 193 municípios e PSDB, de 82. *In* **G1**. Eleições 2008 – Partidos Políticos. 27 de out., 2008. Disponível em: <http://g1.globo.com/Eleicoes2008/0,,MUL837881-15693,00.html>. Acesso em: 7 de jan., 2010.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Trad. Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda**. São Paulo: Ática, 1994.

_____. **A importância da Cultura**. *In* HARRISON, Lawrence; HUNTINGTON, Samuel (orgs.). A Cultura importa. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2002.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2009). Estimativas da população para 1º de julho de 2009. *In: Estimativas de população*.

Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatisticas/populacao/estimativas2009/POP2009_DOU.pdf. Acesso em 16 de agosto de 2009.

IBOPE Nielsen *Online* (2009). Almanaque IBOPE. In: **Análises e índices**. Disponível em: http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=6&proj=PortallBOPE&pub=T&db=caldb&comp=pesquisa_leitura&nivel=An%E1lises%20e%20%CDndices&docid=AABEE3F63282D93D83256F1C004AEA36. Acesso em: 20 de agosto de 2009.

IDG NOW!. Venda *online* de dados confidenciais movimentou US\$ 276 milhões em 2008: Segundo o levantamento da Symantec, as informações de cartão de crédito são as mais comercializadas pelos criminosos virtuais. In: **ComputerWorld – Negócios**. Disponível em: <http://computerworld.uol.com.br/negocios/2008/11/25/venda-de-informacoes-confidenciais-movimentou-us-276-milhoes-em-2008/>. Acesso em: 4 de dezembro de 2010.

INFANTE, Alan. “Concentrar recursos na união é atraso”- Economista defende “gestão fina”, feita pelos próprios municípios, como forma de dinamizar a economia de baixo para cima. In **PNUD Brasil – Entrevista**. 15 de jul., 2005. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/administracao/entrevistas/index.php?id01=1325&lay=apu>. Acesso em: 18 de janeiro de 2011.

INFO WESTER (2007). “Arquivos PDF”. Software. Disponível em: <http://www.infowester.com/arquivospdf.php>. Acesso em 07 de maio de 2010.

INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE COUNCIL. **Comparative Research Programme on Poverty**. In *CROP Newsletter*. Vol. 09, n. 03, setembro de 2002.

JANUZZI, Paulo de Martino; SILVA, Maria Rosângela F. Machado; SOUSA, Mariana Almeida de Faria; RESENDE, Leonardo Milhomem. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisa de avaliação, os problemas dos programas públicos do Brasil são. In: FRANZES, Cibele (et al.). **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de programas sociais** – Caderno EIAPP. Brasília: ENAP, 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

KLANDERMANS, Bert. La construcción social de la protesta y los campos pluriorganizativos. *In* LARAÑA, Enrique; GUSFIELD, Joseph. **Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad**. 1ª Ed. Madrid: CIS 1994.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. O novo capital social das cidades brasileiras. *In* **Cadernos Metrópole**, no. 10, 2o. semestre, São Paulo: EDUC, 2003.

LEGIS. **Banco de Dados da Legislação Municipal do Recife**. Disponível em: <http://www.legiscidade.com.br/>. Acesso em: 04 de junho de 2009.

LEITE, Márcia Pereira. **A cidadania como religião civil de Rousseau a Bellah**. *In* VIII Encontro Regional de História – História e Religião. Vassouras: 13 a 17 julho de 1998, pp. 1 – 5.

LIMA, Kellen. Telecentros facilitam votação do OP pela Internet. *In*: **Prefeitura**. Disponível em: http://www.recife.pe.gov.br/2010/09/10/telecentros_facilitam_votacao_do_op_pela_internet_173465.php. Acesso em: 10 de setembro de 2010.

LIMOEIRO, Manoel. **Comunidade de Recife – Pernambuco**. Disponível em: <http://comunidaderecife.blogspot.com.br/>. Acesso em: 17 de novembro de 2011.

LIVINGSTONE, S.; THUMIN, N. **Assessing the media literacy of UK adults: a review of the academic literature**. London: Broadcasting Standard Commission, Independent Television Comission, 2003.

LOTTA, Gabriela; MARTINS, Rafael. **Capital social e redes sociais: uma alternativa para análise da política pública de educação em Icapuí – CE**. *In* EnAPG – I Encontro Nacional de Administração Pública e Governança. Rio de Janeiro, 2004.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. **Democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade**. *In* Cadernos de pesquisa – PPGSP – UFSC. No. 33. Florianópolis, 2002.

_____. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *In*: **Caderno CRH**, vol. 21, n. 52, Salvador, jan. – abr., pp. 87 – 97, 2008.

LUPPI, Rodrigo. Acompanhamento do PPA Federal pela Internet. *In* **Rede Brasileira de Orçamento Participativo**. Disponível em: <http://www.anfermed.com.br/redeop/newop/>. Acesso em: 22 de setembro de 2011.

LYRA, Rubens Pinto. **As vicissitudes da democracia participativa no Brasil**. *In* FNOU – Fórum Nacional de Ouvidores Universitários. Disponível em: <http://www.unisc.br/fnou/>. Acesso em 08 de fevereiro de 2009.

MACIEL, Cristiano; GARCIA, Ana Cristina Bicharra. **Concepção de um modelo de tomada de decisões entre o Governo e os Cidadãos na Web**. *In* XII Simpósio Brasileiro de Sistemas, Multimídia e Web – 2006. Disponível em: www.ic.uff.br. Acesso em: 05 de fevereiro de 2009.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAENZA, Rosa Rita. **Governo eletrônico: E-democracia em Rosário**. *In* III Congresso Online – Observatório para a Cibersociedade: Conhecimento Aberto, Sociedade Livre. 20 de novembro de 2006 a 03 de dezembro de 2006.

MARX, Karl. **A guerra civil na França**. 1a. ed.. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MATIAS, Vandeir Robson; ANTUNES, Gabriela de Oliveira; CAMPOS, Mateus Augusto Lacerda. **Novas tecnologias e seus impactos na sociedade: o governo eletrônico em Belo Horizonte e promoção da cidadania a partir do orçamento participativo digital**. *In* II Compolitica – Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. Belo Horizonte, 2007.

MAZONI, Marcos. **A experiência da gestão pública da informática no RS**. *In* IP – Revista Informática Pública. Ano 2. N. 1. Disponível em: WWW.ip.pbh.gov.br. Acesso em: 04 de fevereiro de 2009.

McBRIDE, A. **Television, individualism and social capital**. *In* Political Science and Politics. N. 31. Washington: APSA, 1998.

MENDES, Candido. **Lula: a opção mais que voto**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MIGUEL, Luis Felipe. **Promessas e limites da democracia deliberativa**. *In* RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 16. No. 46. São Paulo: 2001.

_____. **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento.** In BIB, n. 59, São Paulo, 2005.

MILL, John Stuart. **On Liberty.** New York: Dover Thrift Editions. 2002.

MINAS GERAIS. Rede de formação orientada pelo mercado. In: GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado. **Inovação, Tecnologia e Qualidade.** Disponível em: <http://www.geraes.mg.gov.br/projetos-estruturadores/inovacao-tecnologia-e-qualidade/rede-de-formacao-profissional-orientada-pelo-mercado>. Acesso em: 07 de janeiro de 2012.

_____. Superintendência de Inovação Social comemora participação na Pesquisa de Monitoramento de Egressos da rede CVTs e Telecentro. In: PROJETO ESTRUTURADOR – Rede de formação profissional orientada pelo mercado. **Notícias.** Disponível em: <http://www.inclusaodigital.mg.gov.br/portal/index.php?sec=12&cod=497>. Acesso em: 07 de novembro de 2011.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na Administração Pública: Mecanismos de operacionalização.** In II Conferencia Estadual de Advogados Sergipanos – Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil do Estado de Sergipe. Outubro – Novembro. Aracaju. 1999.

NABUCO, Ana Luiza; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. A experiência do orçamento participativo digital em Belo Horizonte: o uso das novas tecnologias no fortalecimento da democracia participativa. In: **Informática Pública**, ano 11, n. 1, 2009.

NASSUNO, Marianne. **Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre.** 253f. Tese de doutorado. Universidade de Brasília. Departamento de Sociologia. Brasília, agosto de 2006, p. 204.

NAVARRO, Zander. **Affirmative democracy and redistributive development: the caso os participatory budgeting in Porto Alegre (1989 – 1997).** Cartagena: Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana, 1998.

_____. Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil. In LICHA, Isabel (org.). **Ciudadanía activa: gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina.** Bogotá: Mayol, 2005.

NUNES, Felipe. Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005. *In: Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, pp. 83 – 130, janeiro – dezembro, 2008.

O'DONNELL, Guillermo (1999). Horizontal Accountability in new democracies. *In* SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (orgs.). **The self-restraining State**. Colorado: Lynne Rienner.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. **Distinção OIDP Boa Prática em Participação Cidadã**. *In* II Distinção OIDP – Experiência Premiada: Belo Horizonte – Orçamento Participativo Digital. Disponível em: http://www.oidp.net/pt/v_2.1_distincion.php. Acesso em: 06 de junho de 2009.

OPEN BUDGET INITIATIVE (2009). The International Budget Partnership's World Map. *In: Open Budget Index 2008 Rankings*. Disponível em: <http://www.openbudgetindex.org/>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2009.

PAIVA, Maria das Graças; LIBÂNIO, José Carlos. 30 fatos sobre o Atlas do desenvolvimento humano do Recife. *In*: PNUD – Brasil. **Atlas do desenvolvimento humano no Recife – 2005**. Recife: Prefeitura do Recife, 2005.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PERPART. Apresentação. *In: Secretaria de Administração*. Disponível em: <http://www2.perpart.pe.gov.br/web/perpart/apresentacao>. Acesso em: 04 de dezembro de 2011.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Espaços deliberativos e a questão da representação**. *In* RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais – vol. 19, n. 54, fevereiro, 2004.

POP-CE. GigaFOR. *In: Ponto de Presença da RNP no Ceará – Principal - GigaFOR*. Disponível em: <http://www.pop-ce.rnp.br/index.php/gigafor>. Acesso em: 01 de dezembro de 2011.

PORTAL EUROPEU DA JUVENTUDE. **Cidadania Ativa: a Dimensão Europeia**. Disponível em: <http://europa.eu/youth/>. Acesso em: 04 de março de 2009.

PORTO ALEGRE. Lei complementar n. 434, de 1º de dezembro de 1999. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. **Secretaria de Planejamento Municipal [da] Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre – RS, 2 dez., 1999. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/default.htm>. Acesso em: 9 nov., 2010.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **15 anos, 1.000 obras**. *In* Programas e Projetos: Orçamento Participativo. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=programaseprojetos&tax=15025&lang=pt_BR&pg=6080&taxp=0&. Acesso em: 06 de junho de 2009.

_____. **Orçamento Participativo Digital amplia a discussão**. *In* Programas e Projetos: OP Digital. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=programaseprojetos&tax=10227&lang=pt_BR&pg=6080&taxp=0&. Acesso em: 06 de junho de 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **OP Criança é a primeira assembleia deliberativa**. *In* Notícias. Disponível em: http://www.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=6004&Itemid=239. Acesso em: 31 de agosto de 2008.

_____. **Vídeos institucionais da Prefeitura de Fortaleza**. *In* Youtube. Disponível em: <http://www.youtube.com/portalmf>. Acesso em: 04 de junho de 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Brasil reduz desigualdade e sobe no ranking: relatório do PNUD vê o país como exemplo de que o problema pode ser combatido; mesmo com avanços, distribuição de renda é a 10ª pior**. *In* Reportagens. Disponível em: http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=2390&lay=pde. Acesso em: 23 de março de 2009.

PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB, J. **Democracy, elections and accountability for economic outcomes**. Tradução livre. *In* MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.

(orgs.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PUTNAM, Robert D. **Bowling Alone: America's Declining Social Capital**. *In* *Journal of Democracy*, vol. 6, n. 1, 1995.

_____. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

QUARENTENA POR UMA TELEVISÃO MAIS SÃ. **Proposta da “quarentena”**. Disponível em: <http://quarentenatv.tripod.com/>. Acesso em: 04 de março de 2009.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre Conselhos de Políticas Públicas – Uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. *In* **Serviço Social Socied.**, n. 85, v. 27, mar., 2006.

RECIFE. A cidade do Recife. *In* **Secretaria do Planejamento – Prefeitura do Recife**. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/inforec/>. Acesso em: 09 de janeiro de 2012.

_____. Agenda do OP. *In*: **Orçamento Participativo – Prefeitura da Cidade do Recife**. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/op/mapa.php>. Acesso em: 15 de setembro de 2011.

_____. Comissão revisará Lei Orgânica do Recife. *In*: **Câmara Municipal do Recife**. Disponível em: http://www.recife.pe.gov.br/2007/06/21/mat_41293.php. Acesso em: 03 de setembro de 2011.

_____. Delimitação da microrregião 3.1 do Recife. *In*: **Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife – 2005**. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2005/mapas.html>. Acesso em: 6 de abril de 2011.

_____. **LEGIS – Banco de Dados da Legislação Municipal do Recife**. Disponível em: <http://www.legiscidade.com.br/>. Acesso em: 04 de junho de 2009.

_____. Orçamento participativo Recife amplia o número de plenárias em 2010. *In*: **Prefeitura do Recife**. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/2010/01/04/2010-01-04-23/>

[orcamento_participativo_recife_amplia_numero_de_plenarias_em_2010_171522.php](#). Acesso em: 23 de abril de 2010.

_____. Orçamento Participativo. *In: Prefeitura do Recife*. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/op/>. Acesso em: 28 de janeiro de 2012.

_____. Parque da Jaqueira é adotado. *In: Boletim Diário*. Prefeitura do Recife – Coordenadoria de Comunicação Social. 07 de junho de 2006.

_____. Parque da Jaqueira ganha acesso a Internet sem fio. *In: Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico*. Disponível em: http://www.recife.pe.gov.br/2008/09/26/parque_da_jaqueira_ganha_acesso_a_internet_sem_fio_164033.php. Acesso em: 21 de abril de 2009.

_____. Projetos e ações prioritárias que têm o jovem como alvo. *In: Direitos Humanos e Segurança Cidadã*. Disponível em: http://www.recife.pe.gov.br/2009/08/06/projetos_e_acoes_prioritarias_que_tem_o_jovem_como_alvo_167928.php. Acesso em: 28 de setembro de 2011.

_____. Relatório resumido da execução orçamentária (Administração Direta, Indireta, Fundações e Autarquias). *In: Portal da Transparência – Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em: <http://portaltransparencia.recife.pe.gov.br/>. Acesso em: 02 de outubro de 2011.

REDE BARSILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Nasce em Belo Horizonte a Plataforma Nacional de Orçamento Participativo**. *In* Notícias da Rede – Informativo da Rede Brasileira de Orçamento Participativo. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/redebrasileiraop/newsletter/22.htm>. Acesso em: 09 de janeiro de 2009.

REIS, Eliana Tavares dos. Em nome da “participação popular”: constituição de uma “causa legítima” e disputas por sua definição no Rio Grande do Sul. *In Revista Pós Ciência Sociais*, vol. 5, n. 9, jan. – dez., 2008.

RIBEIRO, Carla Andrea; ANDRADE, Maria Eugênia Albino. **Governança informacional como sustentação das ações de combate à corrupção**. *Primer*

Premio. In XVIII Concurso Del CLAD sobre Reforma Del Estado y Modernización Del Administración Publica. Caracas, 2005.

RICCI, Rudá. **Orçamento participativo de Recife.** *In* De Esquerda em Esquerda. Disponível em: <http://rudaricci.blogspot.com/2007/12/oramento-participativo-de-recife.html>. Acesso em: 06 de dezembro de 2007.

ROTHBERG, Danilo; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. O avanço da democracia digital e a ampliação do espaço público: realizações e obstáculos. *In: IV Congreso de la CiberSociedad 2009: Crisis Analógica, Futuro Digital.* Barcelona. Dezembro de 2009. Anais.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social.** São Paulo: Penguin Companhia das Letras, 2010.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na Internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *In: Opinião Pública*, vol. 16, n. 2, Campinas, nov. 2010 .

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Instituições participativas *online*: um estudo de caso do orçamento participativo digital. *In: Revista Política Hoje*, vol. 20, n. 1, pp. 467 – 512, 2011.

SAMPAIO, Sergio Blasbalg de Arruda. O olhar governamental sobre os Conselhos de Políticas Públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo de 2001 a 2004. 179f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva.** *In* _____ (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *In Revista Crítica das Ciências Sociais*, 63, outubro, 2002.

_____. **Reinventar la democracia – reinventar el estado.** Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, 1998.

SANTOS, Jair Nascimento; JESUS, José Santos de. A dimensão da participação da comunidade escolar na gestão de escolas públicas municipais em Salvador. *In Praxis Educacional*, Vitória da Conquista, n. 3, 2007.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executiva-legislativo no Brasil pós-constituente.** *In Dados*, vol. 40, n. 30, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** 7ª ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais.** 3ª Ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2005.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SILVA, Gabriel P. Linvox. *In: Departamento de Ciências da Computação – Instituto de Matemática da UFRJ.* Disponível em: <http://www.dcc.ufrj.br/~gabriel/linvox.php>. Acesso em: 20 de março de 2009.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da “participação popular”: análise comparativa do processo de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS.** 375 f. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Porto Alegre, setembro de 2001.

SILVA, Silvado Pereira da. **Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras.** *In Opinião Pública.* Vol. XI. No. 2. Outubro. Campinas, 2005.

SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. *In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.* São Paulo: Cortez, 2003.

SIMÕES, Maria João. **Política e Tecnologia: Tecnologias da Informação e Comunicação e Política em Portugal.** Celta: Oeiras, 2006.

SOARES, Cássia Baldini; JACOBI, Pedro Roberto. Adolescentes, drogas e AIDS – avaliação de um programa de prevenção escolar. *In* **Cadernos de Pesquisa**, n. 109, São Paulo, mar. de 2000.

SOARES, Leonardo Barros. Institucionalidade participativa e democracia deliberativa: a experiência da Comissão de Participação Popular da Prefeitura de Fortaleza. *In*: **Recanto das Letras**. Disponível em: <http://www.recantodasletras.com.br/cronicas/3018316>. Acesso em: 08 de junho de 2011.

SOBOTTKA, Enil Albert. **Por que se faz políticas sociais no Brasil? Notas sobre a estratégia de legitimação nos últimos dois governos federais**. *In* Civitas – Revista de Ciências Sociais. Vol. 06. No. 01. Porto Alegre, 2006, pp. 79 – 93.

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, Dec. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2009. *Online*.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O orçamento participativo e sua especialidade: uma agenda de pesquisa. *In*: **Terra Livre**. N. 15. São Paulo.

STACCONE, Giuseppe. **Gramsci: 100 anos – Revolução e Política**. Petrópolis: Vozes, 1991.

SUA CIDADE. **Belo Horizonte: votação do OP Digital 2011 é aberta e atrai a atenção dos internautas em BH**. Disponível em: <http://suacidade.org/belo-horizonte/votacao-do-op-digital-2011-e-aberta-e-atrai-atencao-dos-internautas-de-bh>. Acesso em: 22 de novembro de 2011.

THIAGO, Deyvson. **Blog do Bairro do Jordão Alto: em 2012 com você**. Disponível em: <http://jordaoaltooficial.blogspot.com.br/>. Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

TOCQUEVILLE, Alex. **A democracia na América**. 2ª Ed. São Paulo: EdUSP, 1977.

TOURAINÉ, Alain. **As possibilidades da democracia na América Latina**. Disponível em: www.anpocs.org.br. Acesso em: 17 de março de 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Sistema/Atualizações**. *In* Sistemas informatizados. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/?>

[cod_pagina=120&acao=pagina&cod_secao_menu=&a=](#). Acesso em: 26 de abril de 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ (2009). Portal da Transparência. *In: Fortaleza*. Disponível em: <http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/index.php/municipios/show/mun/057>. Acesso em: 27 de abril de 2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Mercado de Santa Tereza: audiência de 15. *In: Jus Brasil – Notícias Jurídicas – Política e Gestão Pública*. Disponível em: <http://tj-mg.jusbrasil.com.br/noticias/2113721/mercado-santa-tereza-audiencia-dia-15>. Acesso em: 9 de abril de 2011.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Processo n. 2515545-32.2008.8.13.0024. *In: Andamento Processual – Consultas*. Disponível em: http://www.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_movimentacoes.jsp?comrCodigo=24&numero=1&listaProcessos=08251554. Acesso em: 21 de março de 2010.

VEIGA, Bruno Gonzaga Agapito da. **Participação social e políticas públicas das águas: olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França**. Tese de doutorado em Política e Gestão Ambiental. Brasília: Universidade de Brasília, 2007

VEJA. Passageiros terão acesso ilimitado nos aeroportos. *In: Vida Digital*. 08 de dezembro de 2008.

VITALE, Denise. Reforma do Estado e democratização da gestão pública: a experiência brasileira do orçamento participativo. *In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

VITULLO, Gabriel Eduardo. **Teorias alternativas da democracia: uma análise comparada**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1999.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Ed. Pioneira, 1987.

WEST, Darrel M. **Digital Government: Technology and Public Sector Performance**. Princeton: Princeton University Press, 2005.