

A INTERNET COMO INCREMENTO DA PARTICIPAÇÃO OFFLINE: Uma proposta de classificação para Orçamentos Participativos online¹

O artigo empreende uma análise sobre diferentes formas pelas quais as novas tecnologias de comunicação e informação (NTIC) podem ser utilizadas para complementar orçamentos participativos presenciais. De tal maneira, sugerimos quatro classificações para esses incrementos. No primeiro nível (Informativo), os sites dos OPs buscam apenas promover e apresentar informações dos processos. No segundo estágio (experimental), a internet permite inserções online dos cidadãos, entretanto os processos se mantêm presenciais. No terceiro grau (amalgama), o processo participativo compreende etapas presenciais e virtuais. No último nível (Online), são criados processos inteiramente online. Cada nível oferece benefícios e desvantagens. Conclui-se que não há um modelo ideal. Diferentes utilizações da internet ocasionam ganhos distintos de participação política. Todavia apresentamos dados de que a utilização das NTICs, nos casos apresentados, impactou em mais cidadãos participando nos OPs.

Introdução

Nas últimas décadas, há uma discussão crescente a respeito de formas de democracia que privilegiem a soberania popular (HABERMAS, 1997). Buscam-se superar as idéias de que o cidadão ordinário, não-organizado seja apático e/ou que não tenha capacidade de intervir de maneira qualificada no sistema político. Essas correntes tratam do ideal de democracias mais deliberativas e participativas.

Visando se afastar de grandes projetos de Democracia Participativa, que exigiam verdadeiras revoluções na sociedade, Archon Fung sugere uma maior atenção sobre projetos mais modestos de participação, geralmente mantidos pelas instituições políticas formais, denominados minipúblicos. Segundo o autor, eles “*estão entre os atuais esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea*” (FUNG, 2004, p. 174). Fung também é um dos autores a frisar a importância do chamado desenho institucional, ou seja, a forma como a instituição irá abarcar e incentivar as inserções dos cidadãos. O autor chama a atenção para diversos fatores que poderão influenciar nos resultados, como o empoderamento (*empowerment*) dos participantes, a forma de seleção e recrutamento, tema e escopo das deliberações, a recorrência das reuniões e as formas de monitoramento (*Ibidem*, p. 176-182).

Entre os diversos formatos de minipúblicos apresentados por Fung e outros autores, o orçamento participativo está entre as experiências mais proeminentes e bem-sucedidas. Iniciado na década de 90 em diversas cidades do Brasil, o Orçamento Participativo (OP) é um programa que procura partilhar o poder de decisão com os cidadãos em questões

que envolvem diretamente suas vidas. De um lado, esses atores precisam realizar discussões e negociações abrangentes buscando-se apreender essas necessidades. De outro lado, o Estado deve abrir o espaço decisório incentivando a participação e a deliberação dos cidadãos, objetivando alcançar resultados políticos mais justos e próximos da situação vivida por esses atores (AVRITZER, 2005; FUNG, 2004).

Nesse artigo, desejamos ver como a introdução das NTICs², em especial a internet, tem contribuído para esses programas participativos. Defendemos que a rede vem sendo usada de diversas formas nos diferentes OPs do país, o que leva a resultados distintos entre si, resultando benefícios e desvantagens variadas.

Assim, na primeira parte do artigo fazemos uma discussão a respeito de como avaliar processos participativos online (PPOs). Acreditamos ser preciso tanto considerar o desenho institucional, a forma como as ferramentas digitais de participação foram desenvolvidas e o empoderamento dessas práticas digitais. Na segunda parte do artigo, apresentamos 4 graus de utilização da internet em diferentes OPs do Brasil e também de outros países, a saber: informativo, experimental, amálgama e online. Tal classificação é baseada em casos existentes de OP online e em dados coletados das diferentes prefeituras analisadas. Ao fim, demonstramos a vantagem de se realizar tal tipologia e concluímos não se tratar de uma gradação buscando um nível ideal. Cada grau oferece vantagens e obstáculos próprios.

Desenho Institucional e *Design* de Ferramentas

Partimos da premissa que a internet não é capaz, por si só, de aumentar os níveis de participação ou de engajamento dos indivíduos, porém não deve ser completamente descartada, pois determinadas ações e projetos só podem ser realizados a partir de sua utilização.

Tal premissa vai de acordo com a idéia de “formas de uso” da tecnologia de Salter (2004), ou seja, as tecnologias são desenvolvidas para determinados usos, que correspondem a “necessidades” a serem atendidas. É preciso considerar a forma pela qual tais tecnologias foram desenvolvidas e pela qual os usuários se apropriam dela.

Dessa maneira, o autor argumenta que a internet não faz nada se não for feito algo com ela (SALTER, 2004). Em outras palavras, não podemos considerar que o simples uso das novas tecnologias vai implicar maior engajamento civil, participação ou outros incrementos democráticos (GOMES, 2005b; MAIA 2007).

Assim como é reforçada a importância do desenho institucional para participações e deliberações qualificadas dos cidadãos (FUNG, 2004; AVRITZER, 2008; WARREN, 2007), defendemos a impossibilidade de ignorar a grande influência do desenho insti-

tucional sobre projetos de participação política online. Pois, “*atrás de todo projeto de Democracia Digital há um modelo de democracia*” – como afirmado por Wilson Gomes (2007). Dessa forma, a política está no que é desenhado para dentro e para fora da tecnologia e nas escolhas políticas realizadas no comissionamento da tecnologia (WRIGHT, STREET, 2007). As tecnologias são um produto de forças políticas e sociais (JENSEN, VENKATESH, 2007).

De tal maneira, pode-se afirmar que os processos participativos online são pensados pelo sistema político presencial, conectando-se ao mesmo. Serão ministros, secretários, chefes de gabinete e afins que, usualmente, definirão as prioridades de um PPO, determinando o tipo de *input* almejado, a forma de divulgação, o público a ser atingido e o *design* das ferramentas disponibilizadas.

Logo, PPOs também apresentam diferentes objetivos (consulta aos cidadãos ou participação *empowered*), públicos-alvo (toda uma cidade ou apenas uma região), formas de participar (voto, fóruns, enquete, chats) etc. Defendemos que esses programas, mesmo sendo online, também possuem um desenho institucional e, assim como nos minipúblicos, tal desenho influencia na forma de participação e em seus resultados (FUNG, 2004).³

De maneira semelhante, Grönlund (2003), ao estudar diversos projetos de Democracia Digital na Europa, conclui que esses formatos utilizados podem levar a privilegiar certos atores envolvidos no PPO. Há projetos em que a agenda de discussão e o processo participativo são dominados pelo sistema político, dando pouca chance à esfera civil. Por outro lado, processos abertos à intervenção dos cidadãos podem permitir ações efetivas por parte da esfera civil ou mesmo alterações no funcionamento. Finalmente, em determinados casos, os processos tecnológicos são implementados pelo sistema administrativo (funcionários que trabalham em instituições políticas formais) e pouco envolvem os representantes políticos (GRÖNLUND, 2003).

Para além do desenho institucional, deve acrescentar-se a forma como as ferramentas digitais de *input* são desenvolvidas e ofertadas aos cidadãos. Um site com um bom *design* pode facilitar ou mesmo incentivar a inserção dos cidadãos na política, enquanto ferramentas pouco divulgadas ou que não correspondam às expectativas dos usuários podem aumentar o custo da participação (JENSEN, VENKATESH, 2007). “*Assim, se perceberem que os dispositivos não permitem uma participação mais aprofundada ou que tais artifícios não merecem credibilidade, a tendência, certamente, será de rejeição ao emprego de tais recursos*” (MARQUES, 2008, p. 257).

Como dito por Grönlund (2003), a política se torna o *design*. Wright e Street (2007), por exemplo, repetem a famosa pesquisa de Wilhelm (2000), utilizando-se dos mesmos indicadores de deliberatividade, e encontram índices mais elevados. Segundo os autores, a principal explicação está no *design* mais adequado para a deliberação no

fórum estudado e na oferta de ferramentas que facilitam a participação e a deliberação, como uma ferramenta multilíngüe em um fórum europeu (WRIGHT, STREET, 2007).

O próprio Wilhelm reconhece a importância do *design*, pois afirma serem os espaços de discussões virtuais afetados pelo espaço, forma e localização (WILHELM, 2000, p. 46). Janssen e Kies (2005), por sua vez, demonstram haver inúmeros elementos de *design* que afetam a participação e a deliberação online, como identificação, moderação, abertura de participação para todos os interessados, agenda das discussões, impacto das mensagens, entre outros. E, finalmente, tivemos uma evidência da importância do *design* em um estudo anterior (SAMPAIO, 2010), no qual se salientou os baixos níveis de diálogo nos fóruns online do OP digital de Belo Horizonte e a relação com a baixa sofisticação das ferramentas digitais de participação oferecidas pelo site.

Já no quesito do empoderamento, há certo consenso de que ele não é apenas importante para os minipúblicos (FUNG, 2004), mas também para os PPOs. Segundo Maia (2007), deve haver um investimento das instituições para maior participação da esfera civil. A simples oferta de um novo ambiente comunicacional para interagir com os governantes não irá, por si, garantir maior engajamento dos cidadãos.

Nesse sentido, Secher (2006) afirma ser o principal problema de projetos de Democracia Digital o fato de haver uma reprodução de mecanismos institucionais existentes e de sua lógica de funcionamento. Não ocorrem mudanças reais nos processos políticos (JENSEN, VENKATESH, 2007). Segundo Wilhelm, a forma pela qual é desenhada a maioria dos serviços prestados pelos *media* (inclusive os digitais) se enquadraria numa orientação democrática plebiscitária, dando pouca vazão à produção de interação, conversação e deliberação (WILHELM, 2000, p.45).

Finalmente, para além do *design* das ferramentas, há a questão do impacto que elas geram. Segundo Marques (2008), há toda uma literatura sobre internet e participação política que trata a questão da motivação dos usuários. Essa linha defende que não basta o site conter informações qualificadas para a participação e ferramentas digitais otimizadas para receber o *input*, é preciso, ao fim, motivar o usuário. A motivação estaria relacionada ao empoderamento da participação online dos cidadãos. O autor resume esse pensamento como:

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

Mas o autor destaca que a motivação não se resume ao empoderamento. Há diversas

formas de estímulo aos cidadãos para acreditarem e utilizarem as ferramentas digitais de participação. Como definido por Janssen e Kies (2005), o que torna um espaço público como forte não é necessariamente o empoderamento, mas o fato dos participantes saberem que ele será lido e considerado por outras pessoas. PPOs consultivos, por exemplo, com altos graus de reciprocidade, *accountability* e transparência, podem ser bem sucedidos, mesmo se a decisão política final não esteja nas mãos dos cidadãos.

Graus de Utilização da Internet

Nossa proposta é apresentar diferentes utilizações da internet em orçamentos participativos, evidenciando que a maior ou menor utilização das novas mídias oferece vantagens e desvantagens. Gomes (2005a) já realizou proposta semelhante em relação a projetos de democracia digital. Sua classificação é composta de cinco níveis, sendo os mais baixos relacionados à informação e à transparência. Os níveis mais altos estão relacionados à deliberação online e à efetiva possibilidade de uma democracia digital. Os modelos de Gomes são indicadores pertinentes para a avaliação dos projetos, mas aqui buscamos avaliar exemplos de programas participativos já disponíveis, buscando evidenciar suas vantagens e desvantagens. Além disso, nossa classificação está fortemente ligada a programas presenciais e a internet tende a ser uma forma de incrementar ou complementar esses processos.

Nível 1: Informativo

O nível um é o mais comumente encontrado em OPs. A internet, nesse caso, cumpre, essencialmente, duas funções: prover informações sobre como participar do processo presencial e divulgá-lo aos interessados. O *design* é uma importante ferramenta de avaliação, especialmente para encontrar as informações necessárias, entretanto, há pouca presença de desenho institucional ou de empoderamento, pois nesse primeiro nível praticamente não percebemos a participação.

É preciso esclarecer que informações qualificadas são pré-requisitos necessários para uma efetiva participação política civil (GOMES, 2005a). “*Para que as pessoas sejam capazes de opinar e interferir é preciso que disponham de informações fidedignas, com base nas quais poderão desenvolver seu senso crítico*” (JAMBEIRO et al., 2008). Ainda segundo Jambeyro e equipe (*ibidem*), o maior nível informacional está diretamente relacionado à transparência, significando que o governo se dispõe à avaliação dos representados, aumentando assim o diálogo e a interação.

Ou seja, o fato do nível informacional ser o menor em nossa escala não significa que seja descartável ou mesmo que não seja importante, mas sim os sites se constituem como vias de mão única. São instrumentos utilizados pelo sistema político para dar

publicidade a determinado projeto de sua plataforma política, geralmente não acolhendo os *inputs* dos cidadãos.

O site⁴ do orçamento participativo de Porto Alegre é um ótimo exemplo do emprego do nível informativo. Em primeiro lugar, o site dispõe diversas informações sobre o processo, como agenda, ciclo, funcionamento, obras realizadas, como participar, informações sobre as divisões temáticas e regionais da cidade, bem como o funcionamento do executivo, portanto informações importantes para a participação.

Em segundo lugar, ele valoriza a transparência, pois lhe dá fácil acesso aos dados do plano plurianual da cidade, permitindo pesquisar relatórios financeiro-orçamentários do OP e da própria prefeitura.

Em terceiro lugar, ele permite o monitoramento online. Através da página é possível acompanhar as obras aprovadas no OP presencial, acessando como se encontra o processo de licitação, em que passo está a realização e, se estiver parada, qual o motivo para tanto. Você pode selecionar as obras por região, por órgão administrativo da Prefeitura, pela temática do OP e pelo ano no qual a obra foi escolhida.

Desse modo, acreditamos haver diversos ganhos no nível um, pois ele está diretamente relacionado à maior informação, publicidade e transparência aos cidadãos, quesitos importantes e necessários para uma cidadania informada e consciente e para a participação política. Há, ainda, a vantagem de que a informação é transmitida do sistema político à esfera civil sem intermediários ou filtros (GOMES, 2005b).

Nesse primeiro nível, a possível desvantagem é a inexistência de incentivos ao engajamento cívico. Como não há nenhuma forma de interagir com o Estado, pressupõe-se que o site só será útil aos participantes freqüentes ou para quem deseja participar. A falta de empoderamento pode gerar uma frustração no usuário. Em outras palavras, torna-se pouco relevante o cidadão ser capaz de detectar problemas no orçamento ou na execução de uma obra, se o site não oferece nenhum instrumento para a realização de controle ou de denúncia.

Além disso, se, por um lado, o cidadão sai mais informado do processo, por outro, o mesmo não acontece com o Estado, que não interage nem recebe informações dos participantes. Novamente, há um “desperdício” do potencial interativo das NTICs.

Nível 2: Experimental

No segundo nível proposto, a internet passa por uma maior inserção no processo participativo. Nesse grau, o OP continua sendo inteiramente presencial, ou seja, as reuniões, discussões, assembleias, regras de participação e afins continuam, no geral, inalteradas. Todavia, através da rede, é possível fazer alguma contribuição ao processo. Novamente, o *design* é o principal elemento a ser considerado. Ferramentas que convidam e/ou fa-

cilitam as inserções dos cidadãos são vitais para o funcionamento. O empoderamento, nesse nível, tende a ser baixo ou mínimo, ao menos no ambiente digital, mas existe certo estímulo ao internauta, para poder fazer inserções nos processos presenciais.

Um bom exemplo desse nível é o OP Interativo de Ipatinga,⁵ Minas Gerais. Segundo Faria e Prado (2003), no ano de 2001, a rede mundial de computadores passou a ser utilizada para a indicação das prioridades a serem votadas no OP, ou seja, a prioridade indicada pela internet seria votada no processo presencial. O site reforçava a importância de se comparecer às assembleias para defender suas propostas, mas as sugestões online eram avaliadas da mesma forma que aquelas sugeridas nas assembleias.

Segundo Faria e Prado (2003), a incorporação da internet permitiu o crescimento do número de indicações de prioridades em 44,6% em 2001, 166% em 2002 e 125% em 2003. A indicação de prioridades online passou, em 2003, a ser o principal meio utilizado pelos cidadãos: das mais de 4.300 sugestões, 96% foi enviada via Internet (em 2002 estas corresponderam a 70% do total de indicações e 17% em 2001).

Assim, no nível 2, a vantagem oferecida pelas novas mídias é a possibilidade de envolver mais cidadãos no processo, o que potencialmente permitiria a participação de parcelas da população geralmente não inseridas no OP presencial, como a classe média. Dessa maneira, as novas mídias digitais incrementam e complementam o processo presencial, podendo inclusive modificá-lo e melhorá-lo em certos aspectos. No OP interativo de Ipatinga, por exemplo, o número de propostas subiu bastante, permitindo a inserção de novos pontos de vista ao processo.

O grande problema nesse segundo nível é a uma evidente dependência da participação presencial. Apesar das diversas vantagens associadas à discussão e participação de cidadãos em minipúblicos (FUNG, 2004), retornamos aos dilemas do custo da participação, como o tempo e a disposição. Ou seja, ainda são ignorados os potenciais das novas mídias para se diminuir esse custo, como a comodidade de votar ou discutir determinada questão de seu próprio lar.

Nível 3: Amálgama

Assim, como no nível dois, aqui a internet é utilizada para complementar o processo participativo presencial, entretanto, no nível três, efetivas decisões são tomadas pela internet. Nesse nível, encontramos OPs que apresentam etapas ora presenciais, ora online. Há um amálgama, uma fusão das duas fases, pertencentes ao mesmo processo participativo.

A exigência do *design* aumenta consideravelmente em relação aos primeiros níveis, pois passam a existir decisões pelas mídias digitais, que, além de convidativas, agora, precisam ser seguras. O desenho institucional passa a ter grande importância, pois define as formas de *input* dos cidadãos e a interação entre os dois processos. E torna-se importante

definir a questão do empoderamento. Privilegiar o presencial ou o online pode ter consequências negativas para o processo, já que cidadãos participantes apenas de uma das fases podem se sentirem preteridos. Ou seja, nesse nível, o poder de decisão das duas fases deve ser semelhante, mas podem-se respeitar as especificidades de cada meio.

Um bom exemplo do grau proposto é o Orçamento Participativo do Recife (Brasil).⁶ Na primeira etapa, são escolhidas, através de assembleias de participantes do OP (<http://www.recife.pe.gov.br/op/index.php>), as dez ações prioritárias a serem realizadas na cidade. Na segunda etapa, essas prioridades são levadas ao grande público, que irá eleger as mais importantes. Tal eleição é realizada tanto por urnas eletrônicas disponibilizadas pela prefeitura em diversos pontos-chave da cidade, como estações de ônibus, metrô, praças, escolas, quanto pela internet.

Assim como no caso da cidade de Ipatinga (Brasil), a introdução de tecnologias digitais parece ter impactado positivamente no número de participantes do processo. A Tabela 1 demonstra que o número de participantes ciclou bastante entre 2001 e 2005, sendo seu ápice em torno de 79 mil participantes. Em 2007, quando a internet foi introduzida, o número de participantes bateu o recorde, alcançando 86 mil. O número de votantes pela urna eletrônica já foi bastante elevado, chegando a quase 26 mil. Em 2008, estabelece-se outro recorde com mais de 95 mil participantes, sendo em torno de 23 mil exclusivamente pela internet. É importante reparar que, já em 2008, os participantes que se utilizaram das urnas e da internet superaram, ao menos numericamente, os participantes presenciais (48.535 x 44.919).

Tabela 1: Participação no OP de Recife

PLENÁRIAS						
	Regional	Temática	Intermediária	Urnas	Internet	Total
2001	26.257	3.778	12.032	--	--	44.068
2002	41.891	4.109	21.081	--	--	69.083
2003	42.426	3.594	23.581	--	--	71.604
2004	33.592	4.207	17.764	--	--	57.567
2005	46.892	5.224	24.816	--	--	78.937
2006	38.986	4.474	21.216	--	--	66.682
2007	45.652	6.215	--	25.980	6.987	86.841
2008	38.605	6.314	--	25.284	23.251	95.462
TOTAL	314.301	37.915	120.490	51.264	30.238	554.208

Fonte: <http://www.recife.pe.gov.br/op/index.php>. Acesso 13 fev. 2010.

Após a votação, há outras assembleias presenciais para discutir as minúcias sobre as ações mais votadas e realizarão o monitoramento do dinheiro investido, como geralmente acontecem em OPs.

O benefício do nível três é bem semelhante ao dois, ou seja, aumentar a participação no orçamento participativo, envolvendo outras camadas da população, geralmente ausentes do OP presencial. Porém, podemos apontar duas diferenças. Primeiro, há deliberações que avaliam o processo antes e depois da etapa online, o que mitigaria os efeitos negativos de uma participação isolada no ambiente virtual, como poderiam criticar os “ciberpessimistas” (WILHELM, 2000). Segundo, o terceiro nível já apresenta um empoderamento real, pois as obras votadas pelas urnas eletrônicas e pela internet serão efetivamente realizadas.

Nível 4: Online

No último nível que desejamos apresentar, o processo participativo é basicamente online. A situação se inverte em relação aos níveis dois e três, pois aqui o online é o “carro-chefe”, enquanto certos elementos presenciais podem interferir ou complementá-lo. Trata-se de um programa participativo completo. No quarto nível, o *design* se torna praticamente o quesito mais importante, pois todo o processo depende dele. Ferramentas digitais sofisticadas serão vitais para uma participação qualificada. Assim, como ferramentas simplórias tenderão a dificultar a participação ou mesmo incidir negativamente nos resultados (por exemplo, baixos índices de deliberatividade em uma discussão online).

Além disso, no nível quatro, o desenho institucional se torna evidente e será outra questão fundamental para o resultado, afinal ele vai definir, junto do *design*, como os cidadãos vão participar e interagir. Diferentemente do nível anterior, há diversos níveis de empoderamento que podem funcionar no nível quatro. Como destacado, é importante que o *input* do cidadão seja lido e considerado. Assim, para destacar diferentes desenhos institucionais e formas de empoderamento, apresentamos dois OPs online bastante distintos entre si.

O primeiro exemplo do grau quatro de utilização das novas mídias se encontra em experiências de OP realizadas na cidade de Freiburg⁷, Alemanha (<http://www.beteilungshaushalt.freiburg.de/>). O projeto foi basicamente consultivo, mas envolveu um desenho participativo muito semelhante às teorias de democracia deliberativa (HABERMAS, 1997). O objetivo do programa foi reunir indivíduos representativos da população e incentivar, através de fóruns online, a discussão entre esses cidadãos, buscando alcançar entendimento mútuo, discussão viva e soluções antiburocráticas, além de compreensão de questões financeiras.

Os sites desenhados para os encontros online apresentavam ferramentas importantes como newsletter, enquetes, *wikis*⁸ para edições de preferência e a presença de moderadores online para incentivar as discussões, além de programas virtuais para facilitar as simulações de orçamento. O número de participantes foi de 1861, sendo que foram

escritos 757 artigos nos fóruns de discussão e foram compilados 22 wikis tratando de temas específicos endereçados à administração pública de Freiburg.

O segundo exemplo é o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, Brasil.⁹ A cidade possui um OP presencial proeminente, funcionando desde 1993. No ano de 2006, foi criado o OP Digital (<http://opdigital.pbh.gov.br/>), um processo totalmente separado do presencial, que apresenta regras, agenda e orçamento próprios. No OPD, os eleitores da cidade devem votar em obras pré-selecionadas. As obras vencedoras são automaticamente aprovadas e realizadas pela prefeitura. Em 2006, foram aprovadas nove obras de 36 (uma obra por regional da cidade). Em 2008, foi realizada a segunda edição do programa, entretanto apenas uma obra foi aprovada, entre cinco opções pré-selecionadas. Além disso, no OPD 2008 introduziu-se a possibilidade do votar gratuitamente pelo telefone.

O OPD apresentou em suas duas edições uma representativa participação da população em comparação aos OPs presenciais dos mesmos anos, conforme a Tabela 2. O número de participantes do processo online se encontra em torno de 10% do eleitorado da cidade, sendo de três a seis vezes superior aos processos presenciais dos mesmos anos.¹⁰

Tabela 2: Participantes e orçamentos dos OPs de Belo Horizonte

Edição	2006 offline	2006 online	2008 offline	2008 online
Participantes	34643	172.938	40.967	124.320
Orçamento US\$ ¹¹	54 milhões	11 milhões	61 milhões	22 milhões

No caso do nível quatro, as vantagens podem ser facilmente destacadas, praticamente todas relacionadas à utilização de novas mídias, como a superação dos limites de tempo e espaço para a participação política, comodidade, conforto, conveniência e custo (GOMES, 2005b). Essas vantagens se expressaram em uma massiva participação popular no exemplo de Belo Horizonte, chegando a superar, expressivamente, a participação presencial. Há de ser considerado que a participação no OPD é muito menor e mais simples, pois ela se resume a escolher uma opção entre várias pré-selecionadas. No OP presencial, há um custo de participação maior, pois é preciso se deslocar às assembleias, mas, por outro lado, o cidadão interage e participa diretamente do próprio processo, podendo inclusive modificá-lo.

A desvantagem mais clara nesse nível está no acesso desigual às mídias digitais (WILHELM, 2000). O Brasil acaba sendo um exemplo proeminente. Apesar de ser um dos países com maior crescimento no número de usuários de internet, segundo a pesquisa

TIC, apenas 26% dos brasileiros têm acesso à rede em seus domicílios e as desigualdades aumentam se considerarmos os níveis de educação e/ou de renda (TIC, 2008).

Nesse sentido, a experiência de Belo Horizonte demonstra a possibilidade de fazer PPOs visando à inclusão de parcelas da população geralmente não participativa dos processos presenciais, incluindo outras ferramentas, como o telefone, para a participação das classes menos favorecidas.

Além disso, há, nos dois casos apresentados, um problema sério de empoderamento. No exemplo de Freiburg, se a consulta não for efetivamente considerada nos futuros projetos políticos, há uma boa chance dos cidadãos não se sentirem motivados a continuar participando. O exemplo de Belo Horizonte é complexo, pois, por um lado, há grande empoderamento dos cidadãos, decidindo como investir o dinheiro público basicamente pela internet. Por outro lado, nos dois OPDs realizados, as opções de voto estavam pré-definidas e não houve consulta popular para o mesmo. O OPD corre o risco de se tornar uma enquete e sofrer dos mesmos problemas das eleições regulares, como o cinismo e desinteresse dos cidadãos.

Considerações Finais

Conforme os diversos exemplos, tentamos demonstrar que mesmo programas participativos online apresentam desenhos institucionais, que, por sua vez, acarretam em diversos impactos e resultados. Além disso, a maneira pela qual as novas mídias digitais são utilizadas nos processos se torna um fator determinante para a análise.

A utilização da internet pode ser realizada de diferentes maneiras e não há um nível adequado ou ideal, pois cada grau apresenta vantagens e desvantagens. Esses graus podem ser complementares ou servir de acordo com os objetivos do programa e/ou com as necessidades da população assistida. Logo, um dos grandes objetivos da tipologia é justamente permitir isolarmos os pontos fortes e fracos de cada nível.

De maneira geral, nos níveis um e dois, a internet visa complementar a participação presencial, oferecendo algumas vantagens ao cidadão online. No primeiro, isso se relaciona basicamente a acessar o conteúdo necessário para a participação presencial. Já no segundo, além desse conteúdo, ele pode interferir no processo. Em ambos, o empoderamento do cidadão online tende a ser baixo. A efetividade está na presença física. Geralmente, o desenho institucional é pequeno ou inexistente, mas o *design* é importante, porém menos que nos níveis seguintes.

O nível três parece proporcionar as experiências mais promissoras. Ao apresentar fases presenciais e online, esses processos conseguem aglutinar as vantagens dos dois meios. Por um lado, não se perde os benefícios da participação presencial, como

as interações e discussões entre as pessoas. Por outro lado, o processo é expandido, podendo, dessa forma, a deliberação ser referendada por parcelas maiores de cidadãos da cidade. Além disso, em ambas as etapas, há um verdadeiro empoderamento dos participantes. A participação dessa maneira é vital nos dois momentos. E, ademais, como se trata de um único processo, há, ao menos teoricamente, maiores chances dos cidadãos se interessarem em tomar parte dos dois momentos.

No nível três, empoderamento e desenho institucional são variáveis importantes, especialmente pela necessidade do equilíbrio de importância das duas fases. Não defendemos que elas precisam ter exatamente o mesmo poder de decisão, entretanto uma instabilidade muito grande pode levar ao fracasso o processo.

O nível quatro apresenta vantagens próprias. A principal está na questão da escala, um problema geralmente encontrado nas teorias de participação e deliberação nas democracias modernas. Os exemplos de Freiburg e, principalmente, de Belo Horizonte evidenciam que é possível envolver grandes parcelas da população em programas participativos.¹²

Outra vantagem do nível online está na maior exploração dos pontos fortes das novas mídias no sentido da diminuição do custo da participação. Há uma conveniência clara em se poder discutir, votar e interagir do conforto do lar se compararmos ao tempo, esforço e renda necessários para comparecer as reuniões presenciais.

O principal dilema ao se realizar um programa inteiramente online está na questão da exclusão digital, especialmente em países com grandes desigualdades sociais, como o Brasil. O uso de pontos gratuitos de acesso à internet tende a mitigar a questão, especialmente quando se trata de voto eletrônico, mas se pensarmos em um processo discursivo, como em Freiburg, essa medida dificilmente conseguirá permitir uma efetiva participação do cidadão excluído digitalmente. Em ambos os casos, ainda existe a questão das *skills* necessárias para as inserções online.

É importante notar que à medida que o nível de utilização das NTICs aumenta, também expandem as exigências de *design* e desenho institucional. A necessidade do *design* das ferramentas digitais cresce naturalmente, uma vez que o processo gradativamente passa a ter mais fases online. Quanto mais complexo o PPO, maior deve ser a sofisticação dos instrumentos digitais.

Já o desenho institucional irá variar bastante em cada exemplo avaliado, mas denotamos que sua importância cresce quando o processo se torna mais participativo, demonstrando que efetivamente processos participativos online também precisam considerar o desenho da participação.

Por fim, reforçamos que os níveis apresentados podem ser complementares. Nada impede uma cidade de possuir um processo participativo presencial, que utiliza a internet para divulgar o programa ou para monitoramento online e que também utilize ferramentas

digitais para um segundo processo, distinto, e completamente online. É o caso de Belo Horizonte, onde os dois OPs ocorrem em paralelo e ambos se utilizam da NTICs. Além disso, como reforçado, em qualquer programa participativo, a informação é um pré-requisito básico para *input* qualificado e, certamente, todo processo poderia se beneficiar da internet para monitoramento online posterior ao PPO ou, ainda, a um programa presencial.

Rafael Cardoso Sampaio - Doutorando em Comunicação e Culturas Contemporâneas pela UFBA. Bolsista do CNPq. Componente do Centro de Estudos Avançados em Governo Eletrônico e Democracia Digital (CEADD) da UFBA, onde pesquisa participação política e deliberação pública na internet.

José Henrique Machado Roballo - Mestrando em Ciência Política pela UFRGS. Atua como docente de Ensino Médio na rede pública estadual. Vem desempenhando pesquisas na área de cultura política, socialização política e internet.

Notas

- 1 Agradecemos a Diógenes Lycarião, Dilvan Azevedo, Diego Brotas e a Marcela Dantas pela leitura cuidadosa do texto e sugestões de revisão. Artigo produzido com apoio do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital (Facom-UFBA) e com financiamento do CNPq.
- 2 Não se afirma ou se defende que a internet ainda seja uma tecnologia “nova”, todavia optamos por essa denominação, unicamente, para diferenciá-la das TICs tradicionais, como rádio, impresso e TV.
- 3 Como apresentado por Avritzer (2008), para além do desenho institucional, há inúmeros fatores que influenciam no sucesso de uma instituição participativa, como a tradição associativa de uma cidade ou região e o governo que criou o programa participativo. Não ignoramos a importância da cultura política ou de outros fatores para a participação política online, mas desejamos nos concentrar na idéia do desenho institucional aliada ao design de ferramentas digitais.
- 4 http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp. Acesso em 10 de janeiro de 2010.
- 5 Cidade do interior do Estado de Minas Gerais. Apresenta 244.508 habitantes. PIB R\$ 5, 510 bilhões, PIB per capita R\$ 23.113,00.
- 6 Capital do estado de Pernambuco. População: 1.533.580 habitantes. PIB: 20.718.107. PIB per capita: 13.510. Dados do IBGE, 2007.
- 7 Cidade do estado federal de Baden-Württemberg. Alemanha, 220 mil habitantes.
- 8 Os termos wiki (pronunciado /uíqui/ ou /víqui/) e WikiWiki são utilizados para identificar um tipo específico de coleção de documentos em hipertexto ou o software colaborativo usado para criá-lo. O termo “Wiki wiki” significa “super-rápido” no idioma havaiano. Já em maori Wiki significa “fim-de-semana”. Chamado “wiki” por consenso, o software colaborativo permite a edição coletiva dos documentos usando um sistema que não necessita a revisão do conteúdo antes da sua publicação. Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Wiki>. Acesso em: 6 de jan. de 2010.
- 9 Capital do Estado de Minas Gerais. Apresenta 2.412.937 habitantes. Produto Interno Bruto R\$ 32,725 bilhões, PIB per capita R\$ 13.636. Dados do IBGE, 2007.
- 10 Importante notar que em ambas as edições do OPD só foi possível votar uma única vez por título de eleitor. Em 2006, cada eleitor poderia votar até em nove opções, mas o número apresentado refere-se ao número de votantes e não de votos, ou seja, 172.938 cidadãos votaram no OPD de 2006.
- 11 Para esse cálculo, consideramos que 1 dólar equivale a R\$ 1,8 (um vírgula oito reais).
- 12 O OPD também apresentou ferramentas digitais discursivas, como chats e fóruns online. Em outro estudo (SAM-PAIO, 2010), analisamos os fóruns online do OPD e foi detectada alta presença de argumentos racionais e de respeito entre os participantes, o que pode ser uma demonstração de que o processo belo-horizontino não foi exclusivamente plebiscitário. No texto, enfatizamos esse aspecto devido ao número massivo de votos apresentados pelo programa.

Referências

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n.1, p. 43-64, 2008.

- _____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (org.) **Democratizar a Democracia: Os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 561-593.
- FARIA, A.; PRADO, O. Orçamento Participativo Interativo. In: LOTTA, G. S.; BARBOZA, H. B.; PINTO; M. A. C. T. V. **20 experiências de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003, p. 117-129.
- FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, V. S. P., NOBRE, M. (orgs.) **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 173-209.
- GOMES, W. Democracia Digital: que democracia? In: CONGRESSO DA COMPOLITICA, II, 2007. Belo Horizonte, *Anais...* Belo Horizonte, 2007.
- _____. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras** – estudos midiáticos, São Leopoldo, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005 (a).
- _____. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista da FAMECOS**, Porto Alegre, v. 27, p. 58-78, 2005 (b).
- GRÖNLUND, Å. Emerging Electronic Infrastructures: Exploring Democratic Components. **Social Science Computer Review**, Londres, v. 21, n. 1, p. 55-72, 2003.
- HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, 1997.
- JAMBEIRO, O et al. Cidades, Cidadania e Tecnologias Avançadas de Informação e Comunicações. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, Aracaju, v. 10, n. 3, 2008.
- JANSSEN, D.; KIES, R. Online Forums and Deliberative Democracy. **Acta Politica**, Londres, v. 40, p. 317-335, 2005.
- JENSEN, M. J.; VENKATESH, A. Government Websites and Political Engagement: Facilitating Citizen Entry Into the policy process. In: **Center for research on information technology and organizations**, Irvine, paper 399, 2007.
- MAIA, R. C. M. Redes cívicas e internet: efeitos democráticos do associativismo. **Logos**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 43-62, 2007.
- MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo de caso do estado brasileiro**. 2008. 498f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.
- SALTER, L. Structure and Forms of Use. A contribution to understanding the ‘effects’ of the Internet on deliberative democracy. **Information, Communication & Society**, Londres, v.7, n. 2, p. 185-206, 2004.
- SAMPAIO, R. C. **Participação e Deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**. 2010. 191f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social). Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- SECHER, C. Towards Understanding eParticipation from an Institutional Perspective. In: THE 7TH MEDITERRANEAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, 2006, Venice, Italia, *Anais...* 2006.
- TIC. Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação. Disponível em: <<http://www.cetic.br>>. **Acesso em: 12 nov. 2009**.
- WARREN, M. E. Institutionalizing Deliberative Democracy. In: ROSENBERG, S. W. (org.) **Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?** New York, Palgrave Macmillan, 2007, p. 272-288.
- WILHELM, A. **Democracy in the digital age: challenges to political life in cyberspace**. New York: Routledge, 2000.
- WRIGHT, S.; STREET, J. Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. **New Media Society**, Londres, v. 9, p. 849-869, 2007.

	COLOFÃO
Formato	17 x 24 cm
Tipologia	FrnkGothITC Bk BT 9,5/14,5
Papel	Alcalino 75 g/m ² (miolo) Madrid 180 g/m ² (capa)
Impressão	Setor de reprografia da EDUFBA
Acabamento	Cian Gráfica
Tiragem	300