

POLÍTICA PARTICIPATIVA: o caso dos orçamentos participativos digitais

Vitor Roque (vitor.roque@ipg.pt)*

Jussara Borges (jussarab@ufba.br)**

RESUMO:

Os *media* participativos têm tido um impacto importante não só por melhorarem os mecanismos participativos previamente existentes, mas principalmente por criarem novas e, por vezes, inovadoras vias de participação para o cidadão. O presente artigo tem como objetivo analisar o impacto dos *media* participativos numa destas vias de participação do cidadão, o Orçamento Participativo (OP). Na primeira parte é feito o estudo de implementações de OP, recorrendo a quatro estudos de caso, dois portugueses, Lisboa e Braga e dois internacionais, Belo Horizonte do Brasil e Miraflores do Perú. Na segunda parte é analisada a perspetiva tecnológica associada ao contexto dos OP, para de seguida, numa terceira parte se fazer uma breve discussão crítica. Por último são apresentadas as conclusões.

Palavras-chave: *media* participativos; orçamento participativo; e-Democracia; e-Participação; e-Votação.

ABSTRACT:

The participatory media have had a significant impact on improving previously existing participatory mechanisms, but mainly by creating new and sometimes innovative ways of citizen participation. This paper aims to analyze the impact of participatory media of one from the several ways of citizen participation: the participatory budgeting. In the first part of the paper, participatory budgeting implementations are analyzed, using four case studies, two Portuguese case studies, Lisboa and Braga and two international case studies, Belo Horizonte in Brazil and Miraflores in Peru. In the second part, it is analyzed the technology approach associated with the context of participatory budgeting, followed by a brief critical discussion. At the end, some conclusions are presented.

Keywords: participatory media; participatory budgeting; e-Democracy; e-Participation; e-Voting.

RESUMEN:

Los *media* participativos han tenido un impacto significativo en la mejora de los mecanismos de participación ya existentes, pero sobre todo mediante la

creación de nuevas e innovadoras formas de participación para los ciudadanos. En este artículo se pretende analizar el impacto de estos media participativos en una de estas vías de participación ciudadana, el Presupuesto Participativo. En la primera parte se ha hecho el estudio de implementaciones del Presupuesto Participativo, habiendo recorrido a cuatro estudios de caso, dos portugueses, Lisboa y Braga y dos internacionales, Belo Horizonte en Brasil y Miraflores en Perú. En la segunda parte del estudio se analiza la perspectiva tecnológica asociada al contexto de los presupuestos participativos, y a continuación, en una tercera parte se hace una breve discusión crítica. Finalmente se presentan las conclusiones.

Palabras clave: media participativos; presupuesto participativo; e-Democracia; e-Participación; e-Votación.

* VITOR ROQUE. Mestre em Engenharia Eletrónica e Telecomunicações pela Universidade de Aveiro, investigador da UDI (Unidade de Investigação para o Desenvolvimento do Interior) do IPG e do Cetac.media (Centro de Estudos das Tecnologias e Ciências da Comunicação) da Universidade de Aveiro e Professor Adjunto equiparado na Escola Superior de Turismo e Hotelaria do Instituto Politécnico da Guarda.

** JUSSARA BORGES. Doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Professora Adjunta do Instituto de Ciência da Informação (UFBA).

1. INTRODUÇÃO

Na perspectiva política, os *media* participativos têm tido um impacto importante, tanto no sentido de melhorar os mecanismos participativos previamente existentes, como por criarem novas e, por vezes, inovadoras vias de participação para o cidadão. Como um processo social, é importante compreender que os *media* participativos não se referem exclusivamente ao aparecimento de tecnologias que propiciam novas formas de publicação e partilha de informação, mas também, num contexto social, capaz de receber e aproveitar as potencialidades tecnológicas.

Desde a década de 1960, no meio político, este contexto tem diferentes graus de implementação e diferentes particularidades principalmente a partir do período em que o modelo liberal de democracia começa a ser questionado. O Estado democrático liberal ao longo da história foi assumindo uma configuração profissional, burocrática e autónoma da sociedade, no seio do qual se realizam as decisões governamentais e o debate político em torno delas. “Nesta empreitada, duas perspectivas fundamentais de propostas alternativas à visão procedimental de democracia são elaboradas: a democracia participativa e a democracia deliberativa.” (Laisner, 2009).

No modelo participativo, a ênfase desloca-se das instituições representativas para a soberania popular. De acordo com Pateman (1992), uma das principais expoentes da democracia participativa, afirma que a possibilidade de participação dos cidadãos nas decisões políticas os estimula a participar cada vez mais. Esta mesma autora não se opõe à democracia representativa, mas defende amplamente a oferta de oportunidades de participação, nas quais a opção de tomar parte seja dos cidadãos. Desta forma, define-se o OP como “um mecanismo (ou processo) através do qual a população decide, ou contribui para a tomada de decisão sobre o destino de uma parte, ou de todos os recursos públicos disponíveis” (Cabannes, 2009).

Principalmente a partir dos anos 90, o modelo participativo ganha um novo reforço ou outra perspectiva de base mais procedimentalista: a democracia deliberativa. Por outras palavras, para além da discussão da importância da participação, que é reconhecida *a priori*, o modelo deliberativo propõe-se esclarecer sob que princípios e com que instrumentos se fará a participação. A ação comunicativa fortemente ligada à teoria deliberativa é especialmente associada ao trabalho de Jürgen Habermas, em particular o conceito de esfera pública (Habermas, 1995, 1997, 2005, 2006).

Com a chegada da Internet, a esfera pública é potencialmente alargada porque transcende os espaços institucionais de construção política para os múltiplos espaços virtuais de discussão. Isso repercute-se em novas formas de participação política, como por exemplo o ciberativismo, uma maior pressão sobre as esferas convencionais e mais espaço de manobra para a participação civil.

Gomes (2005) afirma que a introdução dessa nova plataforma tecnológica “[...] faz ressurgir fortemente as esperanças de modelos alternativos de democracia, que implementam uma terceira via entre a democracia representativa, que retira do povo a decisão política, e a democracia direta, que a quer inteiramente consignada ao cidadão. Estes modelos giram ao redor da ideia de democracia participativa e, nos últimos dez anos, na forma da democracia deliberativa, para a qual a internet é decididamente uma inspiração.”

Para além das possibilidades e limites da Internet para a participação política, importa considerar as mudanças culturais promovidas em torno desta tecnologia. As possibilidades de interação disponibilizadas pelos meios eletrónicos, nos quais muitas vezes o indivíduo é convidado a opinar, a intervir, parecem levá-lo a assumir uma postura mais proactiva perante a informação, criticando-a,

refazendo-a e interagindo com o produtor e com outros utilizadores (prossumidor) (Toffler, 1980).

Para Jenkins (2008), o próximo estágio da evolução é de uma cultura de interação para a cultura participativa – "A expressão cultura participativa contrasta com noções mais antigas sobre a passividade dos espetadores dos meios de comunicação. Em vez de falar sobre produtores e consumidores de *media* como ocupantes de papéis separados, podemos agora considerá-los como participantes interagindo de acordo com um conjunto de regras, que nenhum de nós entende por completo".

Pode então especular-se, o reflexo da cultura participativa noutros fóruns de interação, como os de participação política. Assim, na convergência entre a evolução democrática, que procura mais mecanismos de participação, e as tecnologias que promovem a participação em novos espaços públicos e a cultura participativa, estão iniciativas de confluência dos *media* participativos para a cidadania, entre os quais os orçamentos participativos digitais (OPD), que são a transposição dos OP para o meio digital.

Os OPD são um objeto de análise peculiar porque, em geral, têm gerado efeitos concretos em termos do aumento do número de participantes. A título de exemplo, ao observar a evolução do número de participantes no OP de Porto Alegre, Wampler, Avritzer, Coelho, and Nobre (2004) verificaram que quando os cidadãos se apercebiam que o acesso aos recursos públicos era efetivo a partir da sua atuação no OP, mesmo os que tinham menos tradição associativa, passavam a participar.

Assim, embora o OP não seja revolucionário em termos de prática democrática, deve destacar-se o seu alcance pedagógico para o desenvolvimento de uma cultura participativa (Almeida, 2010).

Em geral, o OP é caracterizado por mecanismos de participação direta nos quais a população decide e influencia a decisão sobre o investimento de uma parcela do orçamento público. Os procedimentos envolvidos neste processo podem variar bastante, mas em geral realizam-se assembleias abertas para discussão de propostas e das etapas de negociação com representantes do governo.

O OP foi criado em 1989 em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, Brasil, como resultado da convergência de fatores como: a Constituição Brasileira de 1988 que abriu novos mecanismos institucionais de participação popular, a pressão por parte dos movimentos e organizações da sociedade civil por mais participação nas decisões públicas e a vitória do Partido dos Trabalhadores que

tinha desenvolvido uma plataforma política que previa a abertura para uma maior participação civil (Sampaio, 2010). A experiência espalhou-se a outros países e em 2005 havia mais de 50 experiências em curso na Europa.

Nos pontos seguintes serão descritas e discutidas duas experiências internacionais e duas experiências portuguesas no âmbito dos OPD. Um ponto específico abordará as tecnologias utilizadas nessas experiências, concluindo-se com uma síntese crítica dos *media* participativos na sua dimensão política.

2. IMPLEMENTAÇÃO DE ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS

Neste capítulo pretende fazer-se um ponto de situação relativamente à implementação dos OP. Para tal consideraram-se quatro casos de estudo de OP, dois internacionais: os OP de (1) Belo Horizonte no Brasil e (2) Miraflores no Peru, e dois casos nacionais: os OP de (3) Lisboa e de (4) Braga.

2.1. Casos de estudo internacionais

2.1.1. Belo Horizonte (Brasil)

Em Belo Horizonte, o OP foi implementado em 1994, em que foram contabilizados 15216 participantes. Os dados divulgados para 2009/2010 apontam para 40967 participantes, de um total de 1772227 eleitores. Além do município de Belo Horizonte ser reconhecido como tendo uma das experiências de OP de maior sucesso, a sua inclusão neste trabalho deve-se, também, ao facto de este município ter sido o primeiro a experimentar a realização de todo o processo em meio digital. Em 2006, Belo Horizonte optou pela criação de um processo à parte do OP tradicional. O OPD ganhou assim um orçamento e procedimentos próprios. Foram selecionadas previamente pela Prefeitura Municipal 36 obras, distribuídas por diferentes regiões de Belo Horizonte, e a população votou pela Internet, bastando identificar-se com o número do cartão de eleitor (obrigatoriamente vinculado ao domicílio eleitoral de Belo Horizonte). Das 36 obras iniciais, as nove mais votadas foram selecionadas para realização, tendo havido um total 503000 votos (Sampaio, 2010).

O último OPD de Belo Horizonte ocorreu em 2008, pelo que vamos observar essa última experiência. A principal mudança em relação a 2006 é que ao invés das obras serem regionais, foram escolhidas cinco grandes obras rodoviárias cuja implementação teria repercussões no trânsito de diversas regiões.

A TABELA 1 procura sintetizar as principais características do OPD de Belo Horizonte em 2008, ao mesmo tempo que são tecidos alguns comentários.

TABELA 1 – Principais características do OPD de Belo Horizonte.

Caraterísticas	Comentários
Quanto aos Procedimentos	
<p>Cinco grandes obras rodoviárias foram previamente escolhidas pelo Município e o OPD realizaria apenas uma.</p>	<p>Com uma votação que elege uma única obra em toda a cidade, cria-se uma situação de disputa entre as regiões.</p> <p>Além disso, regiões com maior acesso à internet podem ser privilegiadas e determinar o resultado da votação.</p>
Quanto à Informação	
<p>Além de informações básicas sobre as obras no <i>website</i>, foram disponibilizadas imagens que comparavam a situação atual das vias com a projeção futura. Também foram adicionados vídeos que explicavam os benefícios esperados com as obras.</p>	<p>As informações são superficiais e “publicitárias”, no sentido de divulgar o que o Município fez, mas sem possibilidade dos cidadãos conhecerem profundamente os dados. Por exemplo, não há planos ou relatórios orçamentais para os cidadãos a comparar informações. A inexistência de ferramentas de contabilidade do Estado pode gerar desconfiança e menos participação dos cidadãos.</p> <p>Também não há possibilidade de registo para receber informações atualizadas.</p>
<p>Possibilidade de acompanhar as obras escolhidas no OPD de 2006, com estágio de evolução e fotos comparativas entre o antes e o depois das obras.</p>	<p>A percepção da efetividade das escolhas poderia levar os cidadãos a participar do OPD de 2008, ao ver o andamento das obras de 2006.</p>
Quanto à Comunicação	
<p>Fórum <i>online</i>, no qual o cidadão poderia colocar mensagens para os representantes e para os outros cidadãos.</p>	<p>Os fóruns são considerados pela literatura científica como ideais para deliberação pública.</p> <p>O ponto fraco é que não há evidências de que as discussões sejam aproveitadas na tomada de decisões. Além disso, nenhum agente do governo participou dos fóruns. Os fóruns não foram divulgados pelos <i>mass media</i>.</p>
<p>Mensagens – as pessoas podiam deixar mensagens na página referente a cada uma das obras.</p>	
<p>Chats.</p>	<p>O ponto fraco aqui é que os <i>chats</i> eram abertos apenas</p>

	<p>quando havia um agente do Município agendado para conversar, ou seja, não era aberto para debates só entre os cidadãos.</p> <p>Sem ferramentas para recuperação da conversação realizada. As mensagens eram moderadas e podia levar mais de dois dias para serem disponibilizadas.</p>
--	---

2.1.2. Miraflores (Peru)

Miraflores é um dos 43 distritos da cidade de Lima e, destes, o segundo em índice de desenvolvimento humano. De acordo com León (2010), em 2007 estavam registrados 118213 eleitores.

O OP foi implantado em 2004 e desde 2007 utiliza-se a Internet no processo. Na primeira edição do OPD, em 2007, participaram 427 pessoas e em 2009 participaram 2000 (León, 2010). Ao contrário da experiência de Belo Horizonte, Miraflores optou por incluir as tecnologias no OP já existente. Basicamente a Internet é utilizada para anunciar a convocação para o processo de OP, registo dos cidadãos interessados em participar, divulgação dos procedimentos envolvidos no OP, registo das atas das reuniões de trabalho presencial, prestação de contas do Estado quanto ao andamento dos projetos escolhidos no ano anterior, votação dos cidadãos e divulgação dos resultados. Para votar, o cidadão tem que se inscrever previamente, podendo a inscrição ser feita presencialmente, por telefone ou pela Internet, apresentando os dados pessoais. Seguidamente o cidadão recebe um código de votação através de correio eletrónico (se não tiver correio eletrónico, o código é enviado para a morada postal) que o habilita a votar.

A TABELA 2 procura sintetizar as principais características do OPD de Miraflores, ao mesmo tempo que são tecidos alguns comentários:

TABELA 2 – Principais características do OPD de Miraflores.

Caraterísticas	Comentários
Quanto aos Procedimentos	
Embora todo o processo do orçamento possibilite a participação presencial ou pela Internet, na etapa de votação apenas o voto <i>online</i> é possível.	O telefone poderia ser mantido para votação, já que para os que não possuem acesso à Internet apenas é disponibilizado um quiosque público.
O cidadão pode votar em 3 projetos de uma lista de projetos.	Embora qualquer cidadão possa apresentar projetos, o que gera maior interesse e envolvimento,

	esta apresentação não está disponível através de recursos digitais.
Quanto à Informação	
A informação sobre o processo e desenvolvimento do orçamento participativo vai sendo publicada <i>online</i> progressivamente.	
Acompanhamento das obras escolhidas no OPD anterior, permitindo o controlo por parte do cidadão da implementação das decisões e investimentos realizados.	A informação encontra-se publicada, mas desatualizada. A informação não está publicada na seção do OP, mas na de transparência económica, sem ligação para a primeira. A linguagem utilizada não é de fácil compreensão.
Cada projeto é apresentado no <i>website</i> com descrição, fundos orçamentais necessários e fotografias.	Esta apresentação é feita numa plataforma diferente da de votação. Isto pode gerar dificuldades para decidir durante a votação.
Quanto à Comunicação	
As discussões só podem ser mantidas nos encontros presenciais.	Não há nenhuma ferramenta ou plataforma para discussão ou mesmo exposição de ideias por parte dos cidadãos.
Há um número telefónico e um correio eletrónico para receber as dúvidas, consultas e sugestões.	A comunicação do cidadão poderia ser registada e divulgada em termos de <i>Frequently Asked Questions</i> (FAQ) ou listas de sugestões.

2.2. Casos de estudo portugueses

Para dar início aos casos de estudo nacionais, colocaríamos a seguinte questão: O que tem em comum Lisboa, capital de Portugal, com meio milhão de habitantes, e a pequena freguesia de Viana do Castelo, Santa Leocádia, com pouco mais de mil? A resposta é que ambas gastam parte do seu dinheiro em obras escolhidas pelos respetivos habitantes através de orçamentos participativos. Enquanto Lisboa destina uma pequena percentagem do seu orçamento geral, de cerca de 600 milhões de euros, para o OP, Santa Leocádia arrisca uma grande percentagem, cerca de 25% do seu capital de investimentos à decisão pública, o que corresponde a cerca de 50 mil euros. Em Lisboa, as propostas e a votação fazem-se pela Internet e no Alto Minho, em Santa Leocádia, com recurso aos delegados dos vários lugares da freguesia (Mota, 2010). Este é um exemplo de como os OP

se constituem cada vez mais como uma ferramenta importante na gestão autárquica em Portugal.

Em Portugal, a primeira autarquia a implementar o OP foi a autarquia de Palmela, em 2002. Desde então, o número de OP aumentou de forma significativa, contando-se atualmente 18 autarquias a praticar e a implementar este tipo de orçamento.

Para o presente estudo, selecionaram-se os orçamentos participativos de Lisboa e Braga. O primeiro pelo facto de Lisboa ter sido a primeira capital da Europa a implementar esta prática, em 2008, e o de Braga por ser uma cidade com uma grande industrialização e ter uma universidade de referência em Portugal, o que faz com que haja uma grande diversidade socioeconómica entre os seus municípios.

2.2.1. Lisboa

A Câmara Municipal de Lisboa aprovou em 9 de julho de 2008 a Carta de Princípios do Orçamento Participativo do Município de Lisboa, através da qual, para além de identificar os princípios do OP, se compromete a envolver progressivamente os cidadãos na sua aplicação e na resolução dos problemas da cidade.

Até ao momento decorreram duas edições, 2008-2009 e 2009-2010 estando a decorrer a 2010-2011. Neste trabalho vamos centrar-nos essencialmente no OP de 2009-2010.

De acordo com os dados publicados nos Relatórios de Avaliação do Orçamento Participativo e comparando os dados de 2009 com os dados de 2008, verificamos que, globalmente, a participação no OP aumentou em 2009. Este aumento verificou-se quer em termos de cidadãos registados no *website* do OP, quer em termos de participantes que apresentaram propostas, quer em termos de participantes que efetivamente votaram nos projetos (TABELA 3). Consequentemente houve um aumento do número de propostas analisadas pelos serviços, um aumento do número de projetos submetidos a votação e um aumento do número de áreas de atividade.

TABELA 3 – Número de pessoas registadas no *website* do OP (CMLisboa, 2009, 2010).

Ano	Nº de registados
2008	Fase 1: 497
	Fase 2: 1.235
Total: 1.732	
2009	Fase 1: 1.003
	Fase 2: 5.955
Total: 6.958	
2010	Fase 1: 867
	Fase 2: 310
	Fase 3: 11.504
Total: 12.681	

Em relação ao número de propostas apresentadas a diferença entre 2008 e 2009 não é significativa, o que poderá ser devido ao facto de, em 2008 cada cidadão poder apresentar até 3 propostas e em 2009 e 2010 cada cidadão só poder apresentar uma proposta (TABELA 4).

TABELA 4 – Número de propostas apresentadas e número de propostas analisadas (CMLisboa, 2010).

Ano	Nº de propostas apresentadas
2008*	580
2009	533
2010	927 (492 AP; 435 on-line)

Ano	Nº de propostas analisadas
2008	307
2009	533

Em termos de número de projetos sujeitos à votação também houve um aumento significativo entre os dois OP, o que pode ser explicado pelo aumento da qualidade dos mesmos, bem como no número de pessoas que votaram nos projetos. Neste último ponto é importante salientar que o número de pessoas registadas no *website* do OP era de 6958 e as que votaram foram 4719 (TABELA 5). Esta diferença poderá dever-se ao facto de que inicialmente as pessoas demonstram grande vontade em participar, mas que essa mesma vontade, com o passar do tempo, acaba por se perder.

TABELA 5 – Número de projetos submetidos a votação e número de pessoas que votaram (CMLisboa, 2010).

Ano	Nº de projectos
2008	89
2009	200
2010	291

Ano	Nº de votantes
2008	1.101
2009	4.719*
2010	11.570 (dos quais, 313 nas Assembleias de Voto e 87 no Autocarro OP)

Os números apresentados em termos de participação mostram uma evolução positiva de 2008 para 2009, mas são ainda pouco significativos se considerarmos que a população de Lisboa com mais de 18 anos é de 537403.

A TABELA 6 procura sintetizar as principais características do OPD de Lisboa em 2009-2010 e ao mesmo tempo tecer alguns comentários:

TABELA 6 – Principais características do OPD de Lisboa.

Caraterísticas	Comentários
Quanto aos Procedimentos	
A parcela da verba do OP a aprovar diretamente pelos cidadãos em regime de codecisão ¹ é de 5 milhões de euros para o ano de 2010 a distribuir pelas diferentes propostas apresentadas.	Todas as propostas apresentadas ficam em igualdade de circunstâncias no início. Contudo, grupos de pessoas, mais organizados e com maior facilidade de acesso à Internet podem determinar a votação.
As propostas são submetidas pelos munícipes através de um formulário eletrónico. Neste processo não há qualquer intervenção da Câmara.	
Quanto à Informação	
O <i>website</i> disponibilizado encontra-se bem estruturado e com informação relevante relativamente ao OP.	As informações disponibilizadas no <i>website</i> são informações gerais ou relativas a decisões já tomadas.
Além das informações gerais sobre as propostas/projetos, não existe mais informação sobre as mesmas. Estas informações das propostas/projetos são apresentadas maioritariamente em formato texto.	
Em termos de imagens, é utilizada apenas um mapa	A interação com os utilizadores é feita com recurso ao

¹ A codecisão é a partilha da decisão entre o executivo e os cidadãos: são os cidadãos que decidem diretamente quais os projetos a incluir na proposta de Orçamento e Plano de Atividades da Câmara Municipal de Lisboa, até ao limite da parcela definida para o OP.

com a localização da zona em causa.	correio eletrónico (<i>newsletter</i>). Não são disponibilizadas outras ferramentas no sentido de se poder acompanhar o desenvolvimento das propostas/projetos.
Quanto à Comunicação	
Foi utilizado o chat como ferramenta de discussão.	Não foram utilizadas outras ferramentas digitais (ex: fóruns <i>online</i>) para a participação dos munícipes.
Neste caso, a participação nas Assembleias Participativas (AP) foi presencial, em locais designados pela Câmara Municipal de Lisboa, mediante inscrição prévia pela Internet ou presencial no local da AP.	Teria sido importante a introdução de outras ferramentas <i>online</i> , além do tradicional <i>chat</i> , para a discussão pública.
Foram também inicialmente promovidas apresentações sobre OP em diferentes locais de Lisboa, juntas de freguesia e outros, com o objetivo de sensibilizar os munícipes de Lisboa para esta atividade.	
A votação no OP é exclusivamente <i>online</i> (<i>e-Voting</i>).	A votação pode ser realizada a partir de qualquer computador ligado à Internet e são também consideradas Assembleias de Voto para apoiar os cidadãos com dificuldades em aceder à Internet.

2.2.2. Braga

Tal como em Lisboa, a Câmara Municipal de Braga implementa o OP desde 2008 com o objetivo de reforçar a participação cívica e ouvir a população quanto à definição de prioridades para o investimento municipal.

Como acontece em Lisboa, o OP de Braga não pode ser considerado um verdadeiro OPD, pois a maioria dos procedimentos é feito *offline*. Considerando a informação do *website* oficial do OP de Braga, *website* desenvolvido especificamente para o efeito, embora o mesmo refira que a forma de participação é “abrangente e inovadora”, a metodologia utilizada é convencional, em que a inovação, no que à tecnologia se refere, aparece unicamente no preenchimento de um inquérito e na receção de propostas para o OP.

Enquanto que para o OP de Lisboa, à semelhanças dos casos dos OP internacionais, se considerou o preenchimento da tabela relativa à implementação dos OP relativamente aos 3 elementos

considerados chave (Procedimentos, Informação e Comunicação), no caso do OP de Braga este preenchimento não foi considerado, pelo facto de não haver informação relevante a colocar no que se refere a procedimentos digitais.

No que respeita à informação, este *website* apresenta características de portal em que agrega a informação de diferentes OP locais, sem contudo aprofundar as diferentes temáticas. Algumas informações, embora possam ter valor histórico, encontram-se desatualizadas pelo que nos parece que não deveriam constar.

3. PERSPETIVA TECNOLÓGICA

O foco da perspetiva tecnológica no âmbito deste trabalho, consiste na análise sobre como as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) suportam os processos democráticos, em particular os OP.

3.1. Da e-democracia à e-participação

Efetivamente, tornou-se bastante comum, em diferentes Governos e em pontos de mapa político mundial, a utilização do termo Democracia Eletrónica (*e-Democracy*) para descrever iniciativas potenciadas pelas TIC no setor governamental.

Todavia, ainda que o termo *e-Democracy* pretenda descrever um conjunto de iniciativas mais alargado sobre como os Governos poderiam interagir com os seus cidadãos recorrendo às TIC (e.g. fóruns, referendos, etc.), rapidamente o termo se precipitou para uma empobrecida associação com, apenas, o processo de Votação Eletrónica (*e-Voting*).

Este enfoque excessivo no *e-Voting*, bem como o facto da *e-Democracy* estar ainda num ponto de maturação bastante embrionário, e por isso não se caracterizar ainda pela segurança e credibilidade necessária para uma forte adesão dos cidadãos, acabou por diminuir o interesse e importância da *e-Democracy*, esmorecendo o entusiasmo de alguns sobre o fenómeno das TIC no setor da governação.

De acordo com Avdic, Hedström, Rose, and Grönlund (2007), o interesse e participação dos cidadãos na atividade política não aumentou, conforme previsto, pela simples capacidade de estes poderem votar eletronicamente.

Todavia, o fenómeno da Internet tem evoluído tomando-se cada vez mais comum no dia à dia de cada cidadão, dando origem a novas formas de pensar e participar naquilo que é designada a dimensão da cidadania/participação política nos tempos que correm.

O interesse pela *e-Democracy* não desapareceu, mas sim tem evoluído, nomeadamente à luz do fenómeno das redes sociais e dos conteúdos gerados pelo utilizador (*User Generated Content* – UGC), dando dimensão e relevância ao fenómeno da Participação Política mediada por TIC (*e-Participation*).

Segundo Avdic et al. (2007), uma possível definição de *e-Participation* poderia ser: "[...] *eParticipation* refers to "ICT-supported participation in processes involved in government and governance. Processes may concern administration, service delivery, decision making and policy making."

e-Participation pretende definir procedimentos de governação mediados por TIC, envolvendo os cidadãos nos processos de administração, prestação de serviços, tomada de decisão e elaboração de políticas e legislação.

Para se compreender o fenómeno *e-Participation* importa identificar os meios possibilitados pelas TIC que contribuem para a generalização da adesão a este fenómeno por parte dos cidadãos.

Na essência da *e-Participation* encontra-se o cidadão e todos os seus contributos (UGC) veiculados por canais TIC como:

- Conversação *online* (*chats* ou conversação *online* – *Instant Messaging*);
- Partilha de informação e ficheiros (repositórios e plataformas multiutilizador);
- *Email* (*newsletters*, *RSS Feeds*);
- Sondagens (institucionais e informais);
- Blogues (pessoais, partidários ou governamentais);
- Fóruns (formais e informais);
- *Wikis*;
- Redes sociais.

Não obstante o foco na origem formal (institucional) ou informal (grupos de interesse, grupos de cidadãos, movimentos, etc.) destes canais e iniciativas, o uso generalizados que se tem registado deve-se em grande parte à facilidade de acesso e participação.

Cada cidadão tem por isso possibilidade de partilhar a sua propriedade intelectual, bem como contrapor, reforçar e debater as perspetivas de outros cidadãos, abrindo com isso um espaço de oportunidade para a criação de canais privilegiados para a deliberação e interação em temas de forte carácter social e político.

3.2. O impacto das TIC nos OP

Estando o enfoque do presente trabalho na forma como estas ferramentas e canais de participação contribuem para um novo patamar de participação política dos cidadãos, nomeadamente no contexto dos OP, interessa compreender o impacto que estas ferramentas introduziram nos casos de estudo apresentados ao longo do trabalho.

As TABELA 7, 8, 9, 10 e 11 pretendem sistematizar as mais-valias introduzidas pelas TIC nos vários casos de estudo de OP estudados no âmbito deste trabalho.

TABELA 7 – Conetividade.

Mais-valias	Constrangimentos
Acesso simplificado via Internet.	Limitações no acesso à Internet.
Em alternativa ao telefone os utilizadores poderiam utilizar a Internet para o ato de registo para posterior participação no OPD.	Conhecimento e competências na utilização dos canais de informação e interação disponíveis na Internet.
Número telefónico e correio eletrónico para receber dúvidas, consultas e sugestões.	Ausência de promoção da informação por parte dos restantes <i>media</i> .
Disponibilização de quiosques públicos de acesso à Internet.	Baixo número de quiosques públicos, limitando a utilização dos mesmos.

TABELA 8 – Websites.

Mais-valias	Constrangimentos
Anúncio e promoção dos procedimentos relacionados com o OPD.	Não haver possibilidade de um registo ou inscrição para uma interação mais eficiente (e.g. <i>newsletters</i> , <i>RSS feeds</i>).
Propostas submetidas através de um formulário eletrónico.	
Maior detalhe e clarificação sobre propostas.	
Possibilidade de deixar comentários na página de detalhes de cada proposta.	
Registo de utilizadores, para participação no OPD.	
Votação de projetos e propostas.	Grupos de pessoas mais organizados e com maior facilidade de acesso à Internet podem determinar o resultado da votação.

Possibilidade de acompanhar a evolução da votação das propostas.	
--	--

TABELA 9 – Informação.

Mais-valias	Constrangimentos
Informação pormenorizada e detalhada sobre propostas de investimentos.	As informações apresentadas são, em geral, superficiais e/ou publicitárias.
Projetos apresentados no <i>website</i> com descrição pormenorizada e investimento orçamental necessário.	Inexistência de ferramentas para aferir a contabilidade das instituições.
Informação em diversos formatos, nomeadamente multimédia: imagens, vídeos, simulações e georreferenciação de informação.	Embora qualquer cidadão possa apresentar projetos, o que gera maior interesse e envolvimento, essa apresentação não utiliza recursos digitais, como vídeos ou outros.

TABELA 10 – Fóruns.

Mais-valias	Constrangimentos
Envio de mensagens para representantes políticos ou outros cidadãos.	Não participação nos fóruns por parte dos agentes políticos.
Possibilidade de crítica, reforço ou contraposição de questões, em conjuntos de participações sequenciadas.	Não aproveitamento das trocas de ideias geradas em fóruns para enriquecer o processo de tomada de decisão.
Deliberação, discussão e debate político em fóruns formais e informais.	Número reduzido de interações, falta um elemento dinamizador da comunicação.
Transmissão da AP <i>online</i> .	A participação nas AP foi presencial, mediante inscrição prévia pela Internet ou presencial no local da AP.

TABELA 11 – Conversação *online* (IM).

Mais-valias	Constrangimentos
-------------	------------------

Interação em tempo real entre intervenientes.	Abertos apenas em períodos específicos (submetidas à agenda dos agentes políticos).
Maiores dinâmicas de comunicação.	Não aberto para o debate entre cidadãos.
Elaboração de uma base de conhecimento coletiva.	Não reaproveitamento do conteúdo das conversas (e.g. histórico, síntese).
	Mensagens sujeitas a moderação, podendo existir um período (e.g. 2 dias ou mais) até serem publicadas.

3.3. Considerações finais

Da análise sistematizada, nos pontos anteriores, é incontornável a ideia de que, atualmente, para cada mais-valia apresentada existem ainda diversos condicionalismos e constrangimentos. O desequilíbrio entre o que é possível fazer e o que realmente se faz demonstra claramente que o fenómeno de maturação e generalização das TIC não introduz um impacto direto na adesão dos cidadãos, nomeadamente no âmbito de sua participação na vertente política da sociedade.

4. DISCUSSÃO CRÍTICA

Neste ponto, pretende-se discutir os aspetos de maior relevância determinados anteriormente, nomeadamente:

- Adesão do cidadão aos OP e, em concreto, aos OPD;
 - Contexto Internacional;
 - Contexto Português;
- Utilização real vs. utilização potencial da TIC nos OP;

4.1. Adesão do cidadão aos OPD vs. OP presencial

4.1.1. Síntese das melhores práticas

A TABELA 12 propõe uma síntese das melhores práticas considerando os quatro OP analisados:

TABELA 12 – Síntese das melhores práticas.

	Caraterísticas	Comentários
Procedimentos	Quanto à apresentação de propostas ao OP.	A apresentação de propostas utilizando-se de canais eletrónicos, como os formulários utilizados em Lisboa, parece ser uma opção viável, rápida e aberta para receber as contribuições de qualquer cidadão.

		Pelo contrário, a prévia escolha das obras pela Prefeitura limita em demasia a participação popular, diminuindo o interesse em torno desta.
	Quanto ao orçamento disponibilizado para a decisão pública.	Quanto maior for o orçamento passível de decisão participativa, maior o interesse e o envolvimento dos cidadãos, como se observou em Miraflores.
Informação	Quanto à natureza e profundidade das informações disponibilizadas.	É indispensável que o cidadão tenha a possibilidade de aceder ao maior número de informações necessárias para subsidiar a sua decisão e acompanhar o processo. Como exemplo estão os planos e relatórios orçamentais com os quais o cidadão possa comparar as informações. A inexistência de ferramentas de contabilidade do Estado pode gerar desconfiança e menos participação dos cidadãos. Deve também haver a possibilidade de cadastro para receber informações sobre o andamento dos processos.
	Quanto à organização e atualização da informação.	Toda a informação sobre o OP deve estar acessível a partir de um único local (portal de OP, por exemplo), com as ligações necessárias para que o cidadão não tenha de “saltar” entre as páginas à procura dos dados. Também é indispensável uma constante atualização desses dados.
	Quanto ao uso de recursos multimédia.	Vídeos, fotos, georreferenciação e quaisquer outros recursos que contribuam para uma melhor compreensão da informação são elementos que podem fazer a diferença no acesso à informação.
	Possibilidade de acompanhar a aplicação de recursos e andamento das decisões tomadas em OPD anteriores.	A perceção da efetividade das escolhas realizadas pode levar o cidadão a ser mais participativo.
Comunicação	Quanto aos fóruns <i>online</i> .	Os fóruns são considerados pela literatura científica como ideais para deliberação pública, mas para isso precisam de ser construídos e mantidos de acordo com o seu conceito, ou seja, as deliberações aí tomadas devem se reverter em decisões políticas, quer sejam elas: cidadão-governo, governo-cidadão ou cidadão-cidadão.
	Redes Sociais, Chats, mural	Os mecanismos de comunicação precisam de estar abertos a

	de recados, etc.	todos os interessados, devem ser permanentes e independentes de horários e agentes públicos disponíveis e com funcionalidades, como a recuperação da informação entre outras.
	Telefone.	Apesar de todas possibilidades interativas que outros recursos digitais oferecem, devem ser considerados as dificuldades de acesso ainda presentes, principalmente em países em vias de desenvolvimento. Por isso, o telefone e o telemóvel devem ser tecnologias consideradas como complementares à comunicação.

4.2. Utilização real vs. utilização potencial das TIC nos OP

Ao longo do trabalho foi possível verificar a tendência de proliferação de iniciativas de participação popular, como os OP, na medida em que estes consolidam uma necessidade premente em aproximar os cidadãos da atividade de deliberação e decisão política.

É também incontornável o facto de que as tecnologias de informação e comunicação representam uma papel fundamental nestas iniciativas, nomeadamente na medida que em facilitam e promovem a participação dos cidadãos.

Todavia, os casos de estudo analisados, revelam uma utilização limitada (e.g. *websites*, emails ou telefones) ou, pelo menos, a utilização de um conjunto reduzido de ferramentas relativamente ao universo disponível.

Urge por isso a necessidade de compreender os fatores na base do fosso existente entre a utilização real relativamente à utilização potencial das tecnologias.

Partindo do princípio que as ferramentas TIC se encontram num estado de maturação já considerável (tendo em conta a sua ampla utilização noutros contextos) e a generalização da sua utilização numa realidade (acesso universal facilitado a partir de dispositivos com acesso à internet), é possível depreender que os constrangimentos que possam existir não são de cariz tecnológico.

Efetivamente na análise dos OP, e em concreto na sua dimensão digital, foi possível detetar a tendência de utilização das TIC para promover a *e-Participation* dos cidadãos, nomeadamente, através da disponibilização de informação sobre propostas de investimento nos *websites*, criação de fóruns para debate de propostas, envolvendo os agentes políticos e os cidadãos, procedimentos de votação eletrónica, etc. Ainda assim, não foi possível verificar uma uniformização nas

diversas iniciativas tendo em perspetiva uma plataforma *online* para operacionalização de OPD.

Todavia, grande parte dos constrangimentos detetados, verificam-se ao nível da cultura dos agentes envolvidos: políticos e cidadãos. Nos casos de estudo abordados foi possível identificar alguns fatores que podem justificar o desequilíbrio existente entre a potencial e real utilização das TIC:

- Financeiro: a adoção e inclusão das TIC nos procedimentos formais implica investimento por parte dos organismos. Ainda que existam ferramentas TIC de utilização tendencialmente gratuita, a necessidade de afetar recursos humanos capacitados para o correto e eficaz funcionamento dos mecanismos carece de cabimento financeiro;
- Abertura: ao fomentar a participação dos cidadãos, aos agentes políticos é exigida uma maior transparência e flexibilidade na partilha de informação detalhada e pormenorizada. Este requisito por vezes pode entrar em conflito com eventuais interesses existentes nos agentes políticos que os levam a fechar ou estrangular o acesso à informação relevante;
- Atitude global: o facto de ser possível participar não implica, por si só, a adesão em massa dos cidadãos. Na verdade, ainda que se tenha verificado um aumento da participação dos cidadãos, inerente à utilização das TIC, também foi possível constatar que os participantes *online* coincidem em grande parte com os participantes que já antes participavam nas sessões presenciais. É por isso importante e urgente a existência de campanhas de iniciativas de sensibilização dos cidadãos, para o facto de estes poderem e deverem participar nas iniciativas de política participativa;

Os fatores abordados apontam claramente para a necessidade e tendência de uma evolução cultural e não para necessidade de uma revolução tecnológica.

5. CONCLUSÃO

Dos OP analisados, portugueses e internacionais, constata-se que o estágio de desenvolvimento e de participação dos cidadãos tende indiscutivelmente para os casos internacionais.

Do ponto de vista tecnológico e relativamente aos dois casos portugueses analisados, é de salientar o facto de os estádios de desenvolvimento serem completamente diferentes. Enquanto no caso

do OP de Lisboa, muitas tarefas e atividades já são desenvolvidas *online*, em relação ao OP de Braga a maioria das tarefas e atividades requerem a presença das pessoas sendo consequentemente desenvolvidas *offline*.

Outra situação que merece relevo é o facto de Belo Horizonte ter definido que nos anos ímpares o OP é totalmente digital enquanto nos anos pares o OP é presencial. Isso reforça a ideia de que a introdução das TIC representa apenas o passo inicial de um fenómeno mais abrangente como a evolução cultural. No contexto da política participativa e em concreto no âmbito dos OPD é fundamental garantir que a evolução cultural possa ocorrer em ambos os agentes: políticos e cidadãos, tirando partido do potencial das TIC como fator potenciador da *e-Participation* na perspetiva de uma cidadania mais responsável.

6. BIBLIOGRAFIA

- Almeida, G. (2010). *Participação política e democracia no Brasil*. Paper presented at the Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, XXXIII.
- Avdic, A., Hedström, K., Rose, J., & Grönlund, Å. (2007). Understanding eParticipation: Contemporary PhD eParticipation Research in Europe: Örebro University Library.
- Cabannes, Y. (2009). 72 Perguntas frequentes sobre Orçamento Participativo. CMLisboa. (2009). Orçamento Participativo 2009: Câmara Municipal de Lisboa. CMLisboa. (2010). Orçamento Participativo 2010: Câmara Municipal de Lisboa.
- Gomes, W. (2005). A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras–estudos midiáticos*, 7(3), 214-222.
- Habermas, J. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, 36, 39-53.
- Habermas, J. (1997). O papel da sociedade civil e da esfera pública política. *Direito e democracia*, 2.
- Habermas, J. (2005). Mudança estrutural da esfera pública. *Tempo Brasileiro*.
- Habermas, J. (2006). O caos da esfera pública. *Folha de São Paulo*, 13(08).
- Jenkins, H. (2008). Cultura da convergência. *São Paulo: Aleph*.
- Laisner, R. (2009). A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática? *Estudos de Sociologia*, 14(26).
- León, L. (2010). *Reforzando el proceso del presupuesto participativo a través de Internet: El caso de la Municipalidad de Miraflores (Lima, Perú)*: Americas Information and Communication Research Network.
- Mota, D. (2010, 18-9-2010). Orçamento do povo conquista autarquias - Municípios decidem parte do investimento em 18 localidades, *Jornal de Notícias*. Retrieved from http://jn.sapo.pt/PaginalInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=1665227
- Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Paz e Terra.
- Sampaio, R. (2010). PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E OS POTENCIAIS DEMOCRÁTICOS DA INTERNET. *Revista Debates*, 4(1), 29.
- Toffler, A. (1980). *The Third Wave*. New York: William Morrow and Company.
- Wampler, B., Avritzer, L., Coelho, V., & Nobre, M. (2004). Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, 210.

Wampler, B., Avritzer, L., Schattan, V., & Nobre, M. (2004). Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. *COELHO, VS & NOBRE, M. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora, 34, 210-238.*