



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Fahel, Murilo; Cabral, Bruno

Orçamento Participativo de Belo Horizonte: maior participação e menos clientelismo político? (parte I)

Espacios Públicos, vol. 15, núm. 34, mayo-agosto, 2012, pp. 8-42

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67623463001>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Orçamento Participativo de Belo Horizonte: maior participação e menos clientelismo político? (parte I)

Fecha de recepción: 07 de octubre de 2011

Fecha de aprobación: 24 de enero de 2012

*Murilo Fabel**

*Bruno Cabral***

RESUMO

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte (OP-BH), enquanto ferramenta da administração pública para o planejamento e execução de parte do orçamento municipal configura-se como uma inovação da democracia contemporânea. Abordando a questão do OP a partir dessa perspectiva, o presente trabalho propõe o debate em torno da implementação polifórmica do OP-BH numa ambiência de deliberação pública sob a indução das novas Tecnologias da Informação e

* Doutor em Sociologia pela UFMG e Professor da Fundação João Pinheiro - Minas Gerais - Brasil.

** Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e Consultor do Ministério de Desenvolvimento Social do Governo Federal-Brasil.

Comunicação (TIC) e seu impacto nos ganhos em participação política da população local. O foco dessa análise recai sobre uma recente e inovadora ferramenta disponibilizada ao OP-BH: a operacionalização do Orçamento Participativo Digital (OP-Digital). A democracia eletrônica seria, portanto, a estratégia “certa” para o atual momento do OP-BH, reduzindo o clientelismo político? Qual a sinergia existente entre o exercício da prática democrática, com a utilização de meios eletrônicos e o processo participativo com vistas a fortalecer a qualidade da democracia na medida em que amplia a interação entre o cidadão e o poder executivo? Com uso de dados secundários e de entrevistas com gestores municipais e a população da cidade de Belo Horizonte, alicerçados numa revisão bibliográfica. A perspectiva é que este trabalho contribua para uma melhor qualificação do conceito de participação política e da relação entre o poder executivo local e a sociedade civil. As conclusões indicam uma expansão qualitativa e quantitativa da participação popular na tomada de decisão orçamentária e uma importante contribuição ao modelo de comunicação política, nos moldes de uma “democracia digital”, pela qual o processo de vocalização dos interesses da sociedade civil e os mecanismos de controle social ampliam-se de maneira significativa. Ainda indica a importância do aparato burocrático em estabelecer “feedback” para a população, efetivando o processo interativo maximizado por tais ferramentas digitais.

PALAVRAS CHAVE: Orçamento Participativo Digital, democracia participativa, deliberação pública, Belo Horizonte, clientelismo político.

ABSTRACT

Participatory Budgeting of Belo Horizonte (BH-OP) as a tool of public administration to the planning and execution of part of the municipal budget is configured as an innovation of contemporary democracy. Addressing the OP from that perspective, this paper proposes a debate around the implementation of the OP-BH polymorphic ambience of a public deliberation on the induction of new Information and Communication Technology (ICT) and its impact on share gains policy of the local population. The focus of this analysis rests on an innovative new tool available to the OP-BH: the operationalization of the Digital Participatory Budget (OP-Digital). E-democracy is therefore the strategy “right” for the current time of OP-BH, reducing political patronage? What is the synergy between the exercise of democratic practice, the use of electronic media and participatory process to strengthen the quality of democracy in that it increases the interaction between the citizen and the executive branch? With use of secondary data and interviews with municipal managers and the population of the city of Belo Horizonte, anchored by

a literature review. The prospect is that this work will contribute to better defining the concept of political participation and the relationship between the executive and local civil society. The findings indicate a qualitative and quantitative expansion of popular participation in decision-making budget and an important contribution to the model of political communication, along the lines of a “digital democracy”, in which the process of voicing the concerns of civil society and the mechanisms social control are expanded significantly. Still indicates the importance of the bureaucratic apparatus to establish feedback to the people, effecting the interactive process maximized by these digital tools.

KEY WORDS: Digital Participatory Budgeting, participatory democracy, public deliberation, Belo Horizonte, political clientelism.

INTRODUÇÃO

O fato, *per se*, sinaliza que o Orçamento Participativo da cidade de Belo Horizonte (OP-BH) em Minas Gerais-Brasil, enquanto estratégia da administração pública para o planejamento de parte do orçamento municipal constitui-se em uma interessante inovação no campo da gestão municipal. Mais ainda, na medida em que sua trajetória é consolidada em função do seu longo período de implementação e pelo seu protagonismo

na alocação coletiva de recursos públicos com uso de um arranjo democrático e participativo de tomada de decisão. Assim, o presente trabalho analisa o OP-BH a luz da deliberação pública, tendo em vista os ganhos em participação e no exercício da democracia local acumulados. Em específico, é enfatizada uma das ferramentas disponibilizadas no OP-BH, o Orçamento Participativo Digital (OP-Digital), ou seja, associa-se ao exercício da prática democrática a utilização dos meios eletrônicos como mecanismo de participação instituído no OP-BH e como estratégia de incremento da interação entre o cidadão e o poder executivo. Como uso de dados secundários e de entrevistas com gestores municipais e a população belo-horizontina, alicerçados numa revisão bibliográfica, este trabalho propõe uma abordagem analítica para aprimoramento do conceito de “participação” e identificação das limitações do Estado em assumir a função de estimulação da participação social.

O processo de redemocratização, substancializada pela Constituição Federal de 1988 em seus artigos que enfatizam a participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas e na ampliação das responsabilidades e autonomia dos governos municipais, influenciaram mecanismos como o orçamento participativo ao destacar que além da participação popular na definição dos investimentos públicos, deve-se estimular uma ambiência propícia para deliberação pública, incentivo de uma cultura cívica

do controle social e da renovação das lideranças políticas como condições de uma moderna democracia. Sabe-se, contudo que a participação da sociedade nos espaços públicos não ocorreu de forma linear, todavia sim, de forma contraditória e fragmentada. Ao localizar a discussão em Belo Horizonte e utilizando da proposição analítica de Dagnino (2002) relativa ao movimento virtuoso que pode haver na “coincidência” entre os propósitos do Estado (prefeitura) e da sociedade civil, infere-se que esta sinergia incentivaria o êxito da efetiva aplicabilidade de ferramentas participativas. A valorização deste ‘encontro’ acontece via compartilhamento de um projeto político, participativo e democratizante, por exemplo. Do lado estatal significaria a existência de indivíduos em posições-chave, no interior do aparato institucional, que se comprometem com os projetos participativos, sendo este elemento decisivo na implementação “bem-sucedida” do OP-BH, desde sua origem, associado aos interesses da sociedade civil, com um histórico participativo, de engajamento político e de participação social, conforme proposto por (Teixeira, 2002; Lüchmann, 2002).

Uma ferramenta de políticas públicas como o OP-BH pode induzir ao compartilhamento de poder e, nesta seara o desafio da governança se coloca de forma prioritária. Como se sabe, a prática orçamentária no Brasil, de forma geral, vai à contramão, uma vez que os orçamentos de gabinetes

—expressão que caracteriza orçamentos públicos elaborados apenas a partir de estudos técnicos sem qualquer processo de consulta da Administração Pública à Sociedade de modo geral— são majoritários. O diferencial do OP possui uma importância política, na medida em que resgata o direito à participação no processo deliberativo do orçamento brasileiro. Contudo, a perspectiva de compartilhamento do poder, numa tentativa de transição de uma relação binária “legislativo-executivo” para uma relação triangular “legislativo-executivo-sociedade” ocorre num cenário de crise do modelo de representação política, sendo a desconfiança e apatia dos cidadãos em relação às instituições políticas uma das suas principais consequências. Além disso, os movimentos e organizações sociais, junto com as esferas de poder sensíveis ao tema da participação, vêm ampliando os projetos políticos para além da participação institucionalizada pela Constituição Federal de 1988.¹ os Conselhos Gestores, as Conferências, o Orçamento Participativo e os Planos Diretores Participativos são alguns dos instrumentos de participação institucionalizada em políticas públicas.

Cabe destacar ainda que, para os procedimentos internos à administração pública, um dos debates atuais é sobre os mecanismos de indução da participação e controle social sobre a contabilidade pública. Isso ocorre num conjuntura política e administrativa de imbricamento

de ferramentas oriundas da gestão privada com a pública, dando origem ao modelo concebido como modelo gerencial da administração. Cabe caracterizá-lo como um modelo organizacional pluralista, sob bases pós-burocráticas que traz para a lógica da administração pública a noção de avaliação de desempenho, as parcerias com o setor privado e as organizações não governamentais, a adoção de agências governamentais, o estabelecimento do planejamento estratégico, dentre outras (Abrúcio e Couto, 1996).

Concomitante a este processo, há que se destacar o surgimento da internet e sua consolidação enquanto plataforma de comunicação e informação, ampliando as possibilidades de organização e desenvolvimento da sociedade em suas diversas áreas. Entre estas possibilidades existe a chance de aprimoramento da participação popular e cidadã nos governos, gerando a chamada democracia participativa eletrônica. Nos últimos anos, percebe-se uma série de mudanças ocorrendo de forma acelerada no referente aos valores, comportamentos e percepções, tanto individuais como coletivas, remodeladas, sobretudo pelas exigências do processo de globalização, que apresenta como um de seus traços marcantes a denominada revolução das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) (Santos, 2003).

Nesse artigo adota-se como eixo analítico o conceito de Democracia Participativa definida por Teixeira (2003) ao propor a participação/interação como um conjunto

de iniciativas oriundas dos governos (cumprindo preceitos expressos na Constituição Federal de 1988) ou mesmo da ação criativa da sociedade civil buscando participar da administração pública (seja através de mecanismos de controle e fiscalização, ou mesmo sugerindo e opinando sobre ações do governo). Todavia, por mais participativa que seja essa democracia, não será plena e direta, sofrendo o efeito da escala, assim, a participação cidadã nas administrações públicas brasileiras, em algum momento, trabalhará com a noção de representação o clientelismo, conforme discutido por alguns autores como Abbers (2000), Boschi (1999), D'Avila Filho (2000), Ribeiro (2005) seria um problema trazido por esta representação na participação por ser um sistema caracterizado por situações paradoxais, porque envolve:

primeiro, uma combinação peculiar de desigualdade e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua, em termos de identidade pessoal e sentimentos e obrigações interpessoais; segundo, uma combinação de exploração e coerção potencial com relações voluntárias e obrigações mútuas imperiosas; terceiro, uma combinação de ênfase nestas obrigações e solidariedade com o aspecto ligeiramente ilegal ou semilegal destas relações(...) O ponto crítico das relações patrão-cliente é, de fato, a organização ou regulação da troca ou fluxo de recursos entre atores sociais (Nunes, 1997: 28).

Talvez por questões sociais, mas também por questões de gestão pública, as práticas participativas não ganham uma forma efetiva para alterar o cenário brasileiro, muitas vezes reduzida ao ato de votar a cada dois anos ou tais mecanismos são capitalizados a estruturas clientelistas que invertem a lógica do desenho da política (Pedrini, 2007).

Inicialmente nesse artigo, propõe-se discutir as possíveis virtudes existentes no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. O debate posto é matizado em função das distinções entre democracia representativa, direta e delegativa enfocando suas visões diferenciadas e contribuições no aprimoramento democrático. Analisa os mecanismos geradores do *e-gov* e das práticas de estímulo a participação, bem como a discussão sobre a gestão pública, a modernização do Estado, a transparência, *accountability* e controle social. Com foco nas transformações ocorridas na trajetória de construção da estratégia de OP no período de 2006 a 2010 analisa as mudanças instituídas pelo mecanismo digital de participação. Por fim, as conclusões deste trabalho evidenciam a relevância do pressuposto da participação e da ‘necessidade’ de ampliação da visão canônica de democracia, problematizando o tema e propondo fomentar a consolidação de um desenho de um “Ágora Digital” como uma ferramenta estratégica para o *empowerment* político da OP.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, CLIENTELISMO POLÍTICO E DELIBERAÇÃO PÚBLICA

O processo brasileiro de democratização e de constituição de atores comunitários surgiu de modo semelhante à ideia do “direito a ter direitos” (Sader, 1988; Dagnino, 1994) como parte da redefinição dos novos atores sociais. A disseminação das instâncias institucionais de participação no Brasil contemporâneo pode ser associada a diversos fatores, nas conjunções entre atores e práticas no terreno institucional e no campo da sociedade civil. No primeiro caso, apontam-se as experiências precursoras de participação nos governos locais que já se apresentavam pontualmente no contexto autoritário, ampliando-se desde a reforma partidária e a retomada das eleições para a plenitude dos municípios na primeira metade dos anos 1980, bem como com o experimentalismo nos governos de orientação democrático-popular. No segundo caso, destaca-se a construção de tecido associativo e movimentalista heterogêneo, complexo e plural, abordado por diversos autores, como: Sader (1988), Doimo (1995), Gohn (2003), Teixeira (2003), Scherer-Warren (1993); aglomerando associações de diferentes matizes, movimentos sociais, articulações e redes movimentalistas, inclusive com bases antecederem o período de transição democrática, que possibilitam sua amplificação e fortalecimento.

O que, a princípio, se evidencia neste processo seria a constituição de um ideal participativo e inclusivo de democratização. No caso do Brasil, durante o processo de (re) democratização pós-ditadura, os movimentos comunitários reivindicaram o direito de participar nas decisões a nível local: “participar significa influir diretamente nas decisões e controlar as mesmas”, segundo a *União das Associações de Moradores de Porto Alegre* (UAMPA). Se referindo ao processo de redemocratização, esse ente da sociedade civil, afirma que seria possível e preciso que o movimento comunitário avance e influa diretamente, apresentando propostas, discutidas e definidas pelo movimento sobre o orçamento público (UAMPA, 1986).

Para além da densidade e diversidade do tecido associativo e do seu tônus mobilizatório, um fator-chave na explicação da disseminação das instâncias de participação consiste nas novas disposições e orientações dos atores coletivos, que não se circunscrevem exclusivamente ao ambiente brasileiro, mas se observam, também, no contexto latino-americano. A retematização da participação por parte de atores do campo movimentalista passa a encampar, sem o descarte da perspectiva de autonomia, as possibilidades de estabelecimento de interlocuções com o governo e de envolvimento em canais institucionais. Tais instâncias são, assim, potencialmente irrigadas por reivindicações e proposições construídas numa lógica de deliberação pública e voltadas para a inclusão

social e ampliação dos direitos, ao lado das propostas endereçadas à participação nas políticas públicas e tomadas de decisão. Neste sentido, conforme Faria (2008), o padrão de democratização de uma sociedade passa a ser considerado, então, para além da densidade associativa, mas também pela pluralidade de formas institucionalizadas de participação, capazes de inserir novos atores nos processos decisórios.

Neste contexto, evidenciam-se as apostas dos atores coletivos nas possibilidades de construção de novas gramáticas relacionais de cunho democrático entre Estado e sociedade, especialmente por meio da criação de instâncias participativas institucionalizadas. Esses canais permitiriam a incidência societária nos processos decisórios no âmbito do Estado que remete ao compartilhamento da soberania ou seu alinhamento com o ideal de soberania popular. É a maximização, portanto, da cidadania política.

Diversas potencialidades são vislumbradas para a participação nos canais institucionalizados, dentre os quais as aprendizagens democráticas nas interseções entre Estado e sociedade; o desafio a lógicas tecnocráticas sedimentadas no aparato político-institucional; e o experimentalismo democrático, produção de um repertório mais justo e legítimo de políticas públicas, alimentado por intercâmbios de experiências e ideias vinculados aos processos de inovação societária. Dois outros potenciais correlatos, associados

às práticas nas instituições participativas, mostram-se nucleares, todavia. O primeiro refere-se às possibilidades de inclusão social, considerando-se a confluência perversa das desigualdades sociais e processos de exclusão com as assimetrias históricas de poder político entre os diversos grupos e classes sociais. O segundo refere-se à perspectiva de aprofundamento ou de radicalização democrática, que se associa aos mecanismos e práticas de participação, de deliberação e mesmo de representação no interior das instâncias participativas. Essas potencialidades se imbricam estreitamente, na medida em que a perspectiva de aprofundamento democrático associa-se à ampliação das formas de inclusão política.

O cenário do processo de redemocratização, da descentralização política e da reforma do Estado proporcionou a emergência de novos atores públicos e privados dos espaços de decisões na cena política, com indução debate e da deliberação política. A renovação da partilha de decisões e poderes institucionais e uma nova ação social centrada no debate, na negociação, mais próxima aos cidadãos, impulsionou um novo agir político. Todo este processo atribui aos movimentos sociais seu papel para a mudança nas diretrizes das políticas urbanas locais, discutindo a questão da intermediação de interesses num contexto pautado pela multiplicidade de atores e processos inovadores de gestão pública envolvidos. Desta forma a deliberação no

campo das políticas públicas tornam-se mais complexas, uma vez que se vocalizam discussões em diferentes âmbitos sobre temáticas de interesse social.

O orçamento participativo seria uma forma de balancear a articulação entre representação e participação ampla da população através da cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo eleitoral. A soberania passa a ser partilhada como um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de livre participação. Todos os cidadãos presentes são tornados, automaticamente, membros com igual poder de deliberação. “Um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma relativa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo” (Avritzer e Navarro, 2003). Ainda segundo esses mesmos autores: “a prática do OP segue um modelo com características comuns e peculiaridades locais: [...] Uma estrutura e um processo de participação baseados em três princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais que asseguram a participação no processo decisório do governo municipal”. Esses princípios são:

- participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias;

- combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional concede aos próprios participantes a definição das regras internas, e
- alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilidade entre as decisões e regras estabelecidas pelos participantes e as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros (Avritzer e Navarro, 2003).

A discussão acerca da “democratização da democracia” toma vulto uma vez que se pretende qualificar este ‘potencial democratizante’, nos pilares teóricos com foco na efetivação da democracia participativa, como um qualificativo do processo de tomada de decisão. Com a finalidade de ampliar este debate percebem-se três fatores (Lüchmann, 2007) que fortalecem novas noções, ou qualificativos, do processo de democratização: a crise do modelo de representação política alicerçado na divisão dos poderes; crescimento do debate sobre a sociedade civil e seu papel no processo de democratização da sociedade e a implementação de espaços institucionais de participação que assumem proporções nada desprezíveis no tocante ao debate acerca das possibilidades e limites da participação e deliberação democráticas. Quanto a um possível razão para essa crise do modelo de representação política, Miguel (2003)

apresenta alguns cenários que se repetem mundialmente. Este autor atribui ao declínio do comparecimento eleitoral; a ampliação da desconfiança dos cidadãos com relação às instituições políticas; ao esvaziamento dos partidos políticos e a crescente interferência da mídia junto ao processo eleitoral, como motivações que aumentariam o descrédito na democracia e em seu pilar da representação social. Cabe destacar que a classe política, genericamente posta, é (des) classificada pelos brasileiros, aos expressarem estar insatisfeitos com o funcionamento da democracia no país, em seu parâmetro “hegemônico”, ou seja, representativo. Numa estratégia de manutenção do seu status essa instância de produção de decisões políticas para superação dessa decepção e indignação da maioria da população com relação às atuais formas de democracia representativa implementam alternativas políticas que não são novas, mas que renovam sua importância e seu significado.

Como um dos frutos da trajetória de exclusão e subordinação entre os agentes políticos e a sociedade, gerou-se uma concepção pejorativa sobre a “política” a qual, desconfiada dos discursos, estabelece uma adesão pragmática e instável aos que atendem efetivamente as suas demandas privadas. Reforçam-se as relações clientelistas, caracterizadas entre outros aspectos pela troca de “favores” por apoio eleitoral. Todavia, diferente das relações clientelistas tradicionais, neste caso não se estabelece

relação de compromisso e fidelidade do cliente em relação ao patrono; ao contrário, predominam relações pragmáticas, marcadas pela instabilidade e que sustentam-se apenas enquanto o patrono é capaz de “comprar” o apoio de sua clientela (Silva, 2001).

Já para o segundo, ponto sobre o crescimento do debate sobre a sociedade civil, Lüchmann (2007) esclarece que o papel da sociedade civil neste processo de democratização foi fundamental, dado a existência e atuação de diversas formas associativas em um rol de lutas coletivas e movimentos sociais. Seu principal efeito seria o de favorecer a recepção da literatura sobre democracia deliberativa, na medida em que para esse referencial, os conceitos de “esfera pública” e de sociedade civil seriam centrais. Assim, constitui-se em sujeito por excelência da constituição da esfera pública como espaço coletivo de comunicação pública dotado da capacidade de ampliação e/ou incorporação de novos temas, problemas e questões. Pode-se, então, definir sociedade civil enquanto um conjunto pouco uniforme de atores e instituições que se diferenciam dos partidos e de outras instituições políticas, bem como dos agentes e instituições econômicas (Scherer-Warren, 1993).

O terceiro princípio sobre a implementação de espaços institucionais de participação relaciona-se com a ampliação dos espaços pelos quais criam-se e articulam-se importantes setores da sociedade civil. Tal *locus* tem como possibilidade a

efetivação diferenciada dos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, possibilitando um reordenamento na lógica de poder tradicionalmente posta, uma vez que o OP se define na articulação entre participação e deliberação pública, sobre assuntos públicos e do Estado. Todavia, sua implementação fica dependente do projeto político-partidário que assume o poder executivo. A incorporação, portanto, problematiza os limites e potencialidades da participação institucionalizada, ampliando e complexificando o repertório analítico-conceitual sobre o tema da democracia e da cidadania seja pelo viés da democracia participativa ou da democracia deliberativa.² Assim, há uma ênfase no critério de legitimidade ampliada, cujo substrato das decisões políticas devem ser tomadas por meio do debate público.

Ao mobilizar estes três eixos que apresentam razões, não mutuamente excludentes, para o crescimento da democracia participativa/deliberativa no ideário político nacional, remetem-se a autores defensores da democracia enquanto um exercício do debate público e da deliberação pública. A problemática proposta articula a noção de esfera pública, instituída pelo OP e teoricamente argumentada por Habermas (1987) à noção de comunicação como ferramenta para a ação, dentro deste escopo que busca qualificar a democracia e proporcionar uma configuração teórica capaz de fomentar aquilo que se define por interesse

público, criando parâmetros controladores da ação do Estado. Ou seja, o que estaria em jogo nesta arena seria a negociação e a pactuação acerca dos interesses públicos.

No caso da construção da participação, existem diversos obstáculos, objetivos e subjetivos que operam como condicionamentos negativos, tendendo a dificultar e, muitas vezes, impossibilitar o desdobramento da intencionalidade política em ação efetiva. Primeiramente, encontra-se a profunda desigualdade social brasileira, a despeito da sua gradual redução em diversos aspectos sociais e econômicos persiste um importante *gap* entre os estratos sociais componentes da sociedade brasileira. Ao contrário do que o esquema clássico previa, tal desigualdade ademais de se constituir em um fator gerador de organização e mobilização coletiva dos segmentos mais pauperizados, na realidade pode ser um fator de desestímulo a ações coletivas. Ou seja, na medida em que segmentos crescentes da população percebem um bloqueio de suas expectativas de melhoria de vida ou, pior ainda, identificam uma tendência de descenso e exclusão social, ao mesmo tempo em que não visualizam interesse ou capacidade da atuação do Estado no sentido de implementação de uma agenda de reversão destas tendências, a alternativa da “auto-exclusão política” coloca-se como uma alternativa comum.

Historicamente, deve-se destacar que a grande maioria pobre da população brasileira foi marginalizada e excluída da participação

nos processos políticos, sendo mobilizada unicamente no sentido da legitimação e/ou do suporte eleitoral aos agentes da elite política. Com base nessa trajetória de exclusão e subordinação, desenvolve-se uma experiência de não identidade com os espaços, instituições e agentes políticos, vistos como algo “distante” em relação aos interesses cotidianos e, mais do que isso, muitas vezes opostos aqueles. Fundadas nesta experiência, são construídas representações e discursos que instituem um senso comum no qual “política” é associada às idéias de enganação, interesses pessoais, corrupção, dominação, sujeira, entre outros atributos pejorativos. A experiência política das classes populares também é constituída por um determinado padrão de relacionamento entre a população e os representantes eleitos e governantes. Tal padrão baseou-se historicamente não em uma cultura de direitos universais de cidadania, mas em relações e favorecimentos individualizados e personalizados, conferindo distinção e privilégios aos que as possuíam. Por outro lado, tal relação estabelece e reforça práticas de subordinação frente aos “políticos”, pois como não há a reivindicação de direitos, mas a solicitação de “favores” em troca da sua disposição política para recompensá-lo geralmente com o apoio eleitoral.

Por sua vez, a relevância da esfera municipal no ordenamento das relações políticas em âmbito nacional é encontrada em estudos clássicos da literatura política brasileira

(Queiroz, 1976; Leal, 1997). O resultado é uma relação complexa entre modos de ação social distintos ou opostos em que a norma social e a regra legal são divergentes. Como já debateram, entre outros, DaMatta (1987; 1997; 1998) e Vianna (1987), as relações sociais entre os atores da esfera pública constroem-se distante do tipo ideal posto por Weber (1974) da racionalidade burocrática, sendo o precursor da escola clássica, do princípio do *one best way* (o tipo-ideal burocrático). Todavia, o que se percebe, segundo tais autores seria uma interação de comportamentos motivados por valores que são, não apenas distintos, mas contraditórios a esta concepção estabelecida da burocracia. Na esfera política municipal, notadamente na relação entre os agentes políticos e os eleitores, o mundo público das leis impessoais e universais é constantemente confrontado com a necessidade de burlá-lo para atender às demandas do universo privado dos parentes, dos amigos, dos apadrinhados, dos aliados e assim a noção do clientelismo se aventa com forte inserção e propriedade no cotidiano da administração pública.

Na análise das formas de interação entre Estado e sociedade, denominadas de “gramáticas políticas”, Nunes (1997: 121) observa-se que, “dependendo do contexto, todos os atores podem utilizar estratégias que contradizem sua retórica pública. [...] Isso é possível apenas porque as [...] gramáticas (clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de

procedimentos) estão sempre disponíveis, possuem expressão institucional em todas as instâncias e são bastante conhecidas pelos atores sociais, que podem transitar de uma gramática para outra, dependendo do contexto”.

O clientelismo pode ser visto, inclusive, como uma estratégia dos grupos que participam do OP para conseguir obter suas reivindicações. Por exemplo, o trabalho discutido por Ribeiro (2005), sobre o OP-Habituação —uma das modalidades de OP, em Belo Horizonte— sugere que os laços pessoais determinaram a indicação das famílias —por algum tempo— reforçando a existência de relações clientelistas. Ainda afirma por um lado, que esta noção mostra-se nociva a prática democrática que originou o OP e, por outro, também diagnostica a noção do monitoramento e da maleabilidade destes mecanismos de tomada de decisões. Assim, da forma como foi posta, existem algumas possibilidades da ocorrência de práticas tidas como clientelistas, contudo, há possibilidade de mudanças nas regras de funcionamento, a cada ano, constituindo-se poderoso instrumento para aperfeiçoar os mecanismos de controle que se desenvolvem ao longo da trajetória do OP. A ênfase posta na possibilidade de ocorrência de relações clientelistas no OP sobressalta, pois apesar dos avanços, não há uma isenção deste tipo de prática. Destacar isso significa na verdade, evidenciar que os mecanismos de tomada de decisões necessitam de constante

monitoramento, minimizando seus efeitos deletérios ao desenho outrora esboçado.

O OP por ser inovador, continua sujeito a ponderações e ajustes que não devem ser postas em segundo plano, por isso, o otimismo exagerado relacionado ao seu potencial participativo, instrumento que reafirmaria a “coisa pública” em detrimento do clientelismo político necessita ser analisado com cautela. Esta visão, até certo ponto superficial, de constatar o fim das relações clientelistas no OP pode ocultar um problema que de fato persiste. Contudo, ao entender o fenômeno do clientelismo como uma estratégia política de setores da população que acessam um conjunto de benefícios, para os quais se organizam coletivamente para consegui-los e, não mais uma estratégia individual, pode-se inferir que houve uma mudança na forma de concepção deste mecanismo de vinculação, de uma concepção individualista para uma roupagem de grupos. No entanto, cabe considerar que as políticas sociais trabalham em uma lógica de “recursos escassos”, na qual a demanda por recursos é maior que a oferta, podendo provocar, então, o surgimento de estruturas de privilégio. D’Ávila Filho (2000), realça uma compreensão mais ampliada desse fenômeno, sugerindo que se trata de uma estratégia política de setores da sociedade para alcançar suas demandas. Deste modo, “a interação clientelista opera, ao mesmo tempo, com a garantia da autonomia organizativa e da manifestação de interesses

específicos por parte dos clientes” (D’Ávila Filho, 2000). Nesta relação patrão/cliente, o clientelismo seria aquela estrutura na qual se desenvolve pautas reivindicatórias da sociedade, que têm alguma relação com a execução de políticas públicas.

A partir da compreensão de que as estruturas políticas do clientelismo são geradoras de uma acefalia política, por não despertar a “natureza” política do Ser Humano, é que se associa a democracia à ideia de livre debate, à ampliação das áreas passíveis de politização e livre acesso a novos grupos e questões. Habermas (1987) reconecta teoria crítica e teoria democrática, oferecendo a última um marco alternativo à oposição massa/elite. Assim o eixo que tematiza a possibilidade da esfera pública passa pela produção de decisões racionais em nível da esfera pública que sejam consistentes para suspender os interesses privados e na possibilidade de uma livre discussão capaz de permitir o uso da razão pública. A democracia, portanto, estaria conectado na institucionalização de procedimentos e de condições de comunicação capazes de apontar a sociedade como o local da origem do poder e da criação de legitimidade.

A racionalidade comunicativa presente na prática cotidiana deve ser o consenso, necessário para o fortalecimento e manutenção do sistema político democrático, entretanto, ela não impede a ocorrência das divergências, que devem reacender as discussões num outro estágio, mais argumentativas e que

permitam esclarecer as pretensões através da avaliação da fala dos sujeitos participantes do processo. Esse seria o “procedimento educativo” a ser vivenciado pelo ambiente coletivo do OP, uma vez que permite o redirecionamento discursivo diante das falhas apontadas numa discussão e a definição de política deliberativa, resultante da integração dos anseios democráticos constituídos no ambiente formal com a informalidade resultante das discussões nos espaços externos a essas instituições (Azevedo, 2009).

A proposição do OP é de contextualização da noção de esfera pública como um instrumento teórico necessário para propor um regime democrático para vocalização dos interesses da sociedade civil, numa arena legitimamente constituída, fundamentando na noção de democracia e seus procedimentos que possam ensejar numa prática política com fins a ampliar a participação direta dos cidadãos. O discurso teórico que hoje faz mover esta nova visão da democracia, enquanto forma de ampliação da participação nas decisões políticas tem como pilares as noções de: entendimento da democracia entre a participação direta e a solução da representação política. AO passo que a participação direta seria a forma pelo qual os dilemas da representação democrática seriam solucionados por conceber os cidadãos como agentes ativos de todo processo político de fomento, escolha e execução de políticas públicas, característica esta mais ampla por proporcionar “voz e vez” não apenas no

processo eleitoral; (re) formação de uma nova concepção de cidadania uma vez que cria um novo ambiente de aprendizado da cultura política e de formação de uma consciência em que os cidadãos praticam seus direitos e deveres; bem como a participação geraria um aperfeiçoamento nos gastos públicos por ampliar o número de agentes participando deste processo deliberativo e de certa forma unificando forças para o desenvolvimento sócio-político.

Ao utilizar a contribuição de Young (2000) acerca da possibilidade de deliberação mediante a participação da população, parte-se do princípio de que o entendimento deliberativo da prática democrática não é somente um meio pelo qual cidadãos promovem seus interesses e colocam o poder dos governantes em xeque. Ela também significa um meio de resolver os problemas coletivamente; bem como para sua legitimação e bom andamento há uma dependência da crítica, de opiniões diversas de todos os setores da sociedade. Numa leitura de seus escritos, Pinto (2004) estabelece que a proposta de democracia que Young (2000) advoga que não é o aumento da participação —se referindo ao número de vezes que os cidadãos participam— mas às formas como participam e, mais especificamente, em nome de que e de quem participam. A questão fundamental, na visão de Pinto (2004) para o trabalho de Young (2000), seria a dicotomia entre democracia e inclusão. A inclusão não ocorre por meio

do apagamento daquilo que condiciona a exclusão, mas, justamente, pela reafirmação desse condicionante e o processo de inclusão provoca mudanças radicais que rearranjam a posição relativa dos sujeitos que já estavam plenamente inseridos na sociedade, contudo não de forma tutelada.

Tomando o poder como uma *proxy* da “equação de soma zero”, ver-se-á que para cada sujeito-grupo incluído corresponde alguma perda de poder para um grupo anteriormente incluído. O local de disputa, deste poder, seria a sociedade civil, sendo compreendida como um espaço amplo de auto-organização de grupos que não se expressam por meio de discursos “políticos” e onde há um grande potencial para inovações sociais e a criação de serviços que não visam ao lucro. Contraria a visão de que sociedade civil substituiria o Estado, ao passo que cada um detém funções insubstituíveis e complementares. Segundo Young (2004) é graças a esta sociedade civil que ocorre a identificação da possibilidade do surgimento da esfera pública, local de formação de opinião política e de exercício de *accountability*. Mas para as sociedades complexas a esfera pública não pode ser pensada como um local, mas como um conjunto de ações dispersas no tempo e no espaço, cujas principais características são a abertura para todos que desejarem fazer parte, referir-se à relação entre cidadãos e uma forma específica de trazer os temas a público. Portanto, sua atribuição fundamental é a de estabelecer relação entre as pessoas e o

poder. Ocorre isso sob três funções: oposição e *accountability*; influência sobre as políticas; transformação da sociedade por meio da própria sociedade.

Autores como Fung e Wright (2003) e Fung (2006) têm atribuído importância central às variações do desenho institucional como uma chave para o aprofundamento democrático. Já Avritzer (2008) reconhece a relevância de se considerar o desenho ao lado de outros fatores contextuais, posto que o desenho, por si só, não teria o potencial de gerar êxito participativo. Sobre a questão, argumenta que o êxito das instâncias participativas está relacionado não ao desenho institucional em si, mas sim à forma como são articulados “o desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos”. Assim, há um reconhecimento da importância indiscutível das variáveis contextuais, especialmente aquelas relativas ao perfil da sociedade civil e ao comprometimento do governo com premissas de democratização. Nesta linha, mesmo em casos nos quais se apresentam uma sociedade civil ativa e algum grau de vontade política, o desenho institucional pode limitar os potenciais participativos, às vezes de forma intransponível, que resultam absorvidos pelas lógicas burocratizantes ou reduzidos a um caráter ritualístico. Ao lado disso, destaca-se que uma agenda de governo que encampe a participação contribui para o aprimoramento da arquitetura

participativa, em torno do qual os atores coletivos eventualmente têm se mobilizado.

Ao pormenorizar o desenho do arranjo da participação no ciclo da política pública, Fung (2006) aponta algumas dimensões de variação do desenho:

- Quem participa,
- Como se comunicam e se tomam as decisões, e
- Como as decisões se vinculam às políticas.

Por se trabalhar uma comparação entre a inovação no mecanismo de participação do OP-BH-em específico o OP-Digital, o desenvolvimento deste trabalho considera também as formas e mecanismos de participação, de deliberação e de representação, postas da seguinte forma:

I. Dimensão da participação:

- Conexão entre o poder efetivo do canal participativo (grau de participação) relativo à influência ou à intervenção nos processos decisórios, cabendo ainda examinar os alcances e objetos de participação;
- Forma de acesso à participação, se o processo é aberto ou ocorre por meio de representação, ou se conjuga ambas as dimensões;

II. Dimensão da representação:

- Quanto ao processo de tomada de decisão, se por mecanismo agregativo, via voto, ou de natureza deliberativa/comunicativa ou, ainda, se encampa ambas as dimensões.

Lato sensu, os OPS constituem-se num conjunto heterogêneo de iniciativas que apresentam variações amplas em seu desenho, como mostra o estudo de Ribeiro e Grazia (2003) ao analisar as 103 experiências no Brasil, então existentes, apontando a existência de arranjos minimalistas e maximalistas de participação e de deliberação, a partir de inúmeras variáveis.

OS OPS consistem em canais de deliberação democrática (Avritzer, 2008 e Avritzer e Pereira, 2005) onde a sociedade e Estado compartilham decisões acerca do orçamento, por meio de processos de argumentação e discussão. A despeito dos diferentes modelos que incorporam às peculiaridades locais, há alguns elementos comuns, quais sejam:

- O acesso livre e a participação aberta a todos os cidadãos;
- A combinação de elementos da democracia direta e representativa;
- A alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos.

Na abordagem mais geral do desenho participativo, Avritzer (2008) enquadra o OP como arranjo “de baixo para cima” — *bottom-up*— por possibilitar a participação de qualquer cidadão, por mais que haja mecanismos de representação. Entretanto, o autor pondera que é importante ressaltar que “afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-

lo, mas apenas enfatizar que esta iniciativa cria institucionalidade de baixo para cima”. Em que pese o desenho “de baixo para cima”, consideradas as variações identificadas por Ribeiro e Grazia (2003), no caso dos desenhos minimalistas apresentam-se obstáculos e constrangimentos à concretização dos potenciais de cidadania política, desde os arranjos das práticas participativas, às vezes restritos no que se refere à realização de reuniões e assembleias até os alcances decisórios, que se vinculam ao escopo das decisões e ao percentual de recursos em jogo.

Sabe-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal ou o Estatuto da Cidade elencam a gestão orçamentária de cunho participativo no rol dos instrumentos de planejamento municipal. Inclusive, o estatuto da cidade dispõe, no art. 44, que esta “incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”. Tais dispositivos contribuem para a maior difusão da participação no orçamento. Destaca-se que as indicações esboçadas em relação ao desenho participativo explicitam um arranjo mais restrito referido à participação na discussão das propostas governamentais. Todavia, há um apontamento para um desenho de forma mais abrangente, para além deste escopo de debates, audiências e consultas, já consolidados à lógica orçamentária por

via da rubrica da participação na gestão orçamentária no âmbito do planejamento.

Vale destacar que as formas de acompanhamento e controle previstas no desenho do OP, ao lado das questões relativas à implementação mostram-se especialmente relevantes, pois na ausência de materialização das demandas incluídas no orçamento, o processo tende a ser questionado. Nesta direção, a incapacidade governamental em concretizar os compromissos estabelecidos pode se traduzir em desmobilização e esvaziamento dos processos participativos, em franco detrimento da cidadania política.

Os canais de participação institucionalizados são referidos por Avritzer (2008) como “instituições participativas”. Define-se como “formas diferenciadas de incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações públicas”. Por se tratar de “formas diferenciadas” evidencia-se a necessidade de variações quanto às possibilidades de aprofundamento das práticas democráticas e capacidade de determinação das políticas. Trata-se de uma qualificação da democracia enquanto participativa/delegativa/representativa, pois a perspectiva posta é de geração de modelos alternativos de políticas e de promoção da inclusão política.

As trajetórias das políticas de participação, no contexto brasileiro, elucidam alguns desafios da institucionalização da participação e da sua assimilação pela

sociedade brasileira. As tensões e resistências das elites no poder com relação aos canais e instrumentos de participação cidadã induzem uma reflexão sobre a necessidade de aprofundamento desses canais e de criação de novas institucionalidades. Assim, as aspirações previstas em leis seriam, realmente, concretizadas e a prática da participação cidadã incorporada tanto por aqueles que lutam por influenciar nas políticas públicas, quanto por aqueles que são chamados a representar o povo nas instituições de Estado; bem como pelo conjunto da sociedade civil.

Por esta razão, é preciso considerar diversas questões, com o fito de evitar o otimismo um tanto exagerado que tem caracterizado a maior parte da literatura dedicada ao tema. Embora haja experiências de “orçamento participativo” em muitos municípios brasileiros na atualidade, em alguns casos a “participação” da sociedade civil é restrita à feitura de recomendações ou à externalização de desejos, sem que exista a transferência de real poder decisório do Estado para a população. Além disso, o percentual do orçamento total efetivamente posto à disposição da sociedade civil pelo Estado é, muitas vezes, irrisório, sequer compreendendo a totalidade dos investimentos previstos que já são restritos. Outro aspecto é que as limitações e tensões inerentes a essa tentativa de combinar democracia direta e representativa precisam ser mais profundamente analisadas do que tem sido usual na literatura corrente sobre o tema. Por último, mas não com menor

ênfase, a dimensão espacial do fenômeno tem sido bastante negligenciada e, esse artigo focaliza essa dimensão na sua abordagem.

AS TIC E A GESTÃO PÚBLICA: GOVERNO ELETRÔNICO

A administração pública chega ao novo milênio com a tarefa de se ajustar a um mundo em constante mudança, no qual impera a exigência aos governantes de maior eficiência estatal aliada a um rol crescente de serviços públicos, com maior qualidade, controle social e para efetivação da garantia dos direitos individuais. As novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), entre as quais se destacam a internet, as redes de computadores, a transmissão via satélite e a telefonia móvel, criaram condições para o surgimento do modelo de sociedades do conhecimento. O uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público tem sido crescentemente referenciado, em trabalhos acadêmicos e matérias jornalísticas de revistas especializadas. Há avanços no Brasil, em algumas áreas, como na melhoria na prestação de serviços ao cidadão, e essa melhoria é evidenciada pela taxa de aderência da população (de uma parte, pelo menos) a estes serviços. Em tal conjuntura, o governo eletrônico destaca-se como um importante instrumento à disposição dos cidadãos para enfrentar os desafios impostos pela globalização, por meio de interações inéditas

entre a sociedade, empresas e governos; bem como há um reconhecimento da importância dos valores relativos à governança.

A proposição de uma discussão sobre a inclusão de ferramentas que estimulam a participação social na gestão pública exige uma pequena digressão, no sentido de apresentar uma interessante leitura sobre seus caminhos a partir da redemocratização pela qual a Administração Pública vem passando nos últimos anos. Para tal, lança-se mão da visão de Abrucio (2007), em função da concordância com suas análises relativas a alguns movimentos ocorridos no cenário político-administrativo nacional. Ao elucidar os percursos e impactos que a forma de gerir o Estado sinaliza, observa-se uma substancial diferenciação da administração pública a partir do seu cenário inicial para a contemporaneidade. As grandes agendas que serão apresentadas aqui de forma genérica, suas especificidades e dificuldades quanto a sua efetiva implementação e concertação, têm a virtude de explicar de forma concisa sobre as tendências assumidas pela administração pública.

Uma das associações que explicam a reforma do aparelho do Estado brasileiro adotada como estratégica está no binômio gerencialismo e controle social. Este movimento teve algumas “temáticas relevantes” focalizadas nas mudanças em torno da questão fiscal. Nesse sentido, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal é um exemplo das implementações que

ancora a agenda política nacional. Com um discurso de que o Estado brasileiro alocava de forma ineficaz os recursos do orçamento, ganhou-se destaque o discurso pelo qual seria necessário aumentar os ganhos de economicidade do Estado brasileiro. A orientação básica do governo esteve voltada para as questões relativas à crise fiscal e à preservação da austeridade orçamentária. Em consequência, a reforma administrativa foi efetivamente contida pelas metas do ajuste fiscal, conduzido de forma inflexível pela Fazenda.

Outro movimento caracterizado por Abrucio (2007) aborda a coalizão em torno do instrumento do Plano Plurianual (PPA) e da ideia de planejamento, não em sua versão centralizadora e tecnocrática adotada no regime militar, mas, sim, segundo uma proposta mais integradora de áreas a partir de programas e projetos e que alguns estados trouxeram inovações importantes, como a regionalização e a utilização de indicadores para nortear o plano plurianual. Não se pode negar que a estabilidade econômica vivida pelo país é outro elemento que “incentiva” a noção de planejamento, uma vez que esta variável macroeconômica encontra-se, praticamente, controlada a duas décadas.

Todavia, talvez a ação reformista mais significativa na gestão pública brasileira tenha sido o governo eletrônico, advindo da nova perspectiva da Sociedade do Conhecimento. Sua disseminação se figura como um movimento extremamente impressionante,

uma vez que é uma ferramenta prática de controle social dos recursos públicos. Por esta via, as TIC constituem-se como ferramentas que potencializam o aumento da transparência nas compras governamentais. O ponto em que houve menor avanço do governo eletrônico é exatamente na maior interatividade com os cidadãos, em prol da maior *accountability*. Tais mecanismos de participação representam um esforço de delegar poder a um maior número de atores nos processos de produção de decisões, com o potencial de “pôr em xeque” as prerrogativas do “antigo” executivo orientado por práticas de clientelismo político. Nessa perspectiva, Fleury (2006) defende que as iniquidades socioeconômicas sempre presentes e muitas vezes mais perversas que num cenário anterior seria resultado de uma longa tradição de cultura política autoritária e excludente. E nesses casos, só a radicalização da democracia, focando-se na inclusão daqueles que foram alijados do poder em um jogo aberto e institucionalizado de negociação e/ou deliberação poderia romper com o círculo vicioso da política, caracterizado pela alienação da cidadania, ausência de responsabilidade dos representantes e autoritarismo da burocracia.

O novo modelo de administração —o gerencialismo— teria como uma de suas características básicas a inovação e seria resultado de uma reforma o Estado que envolveria aspectos políticos, econômicos

e administrativos. Estes últimos visariam o aumento da governança. A reforma administrativa seria capaz de criar, portanto, “os meios de se obter uma boa governança” (Bresser-Pereira, 1999). Quanto ao alinhamento do governo eletrônico às iniciativas de reforma da administração pública, nota-se que as chances de transformação (mudança) com sucesso são maiores quando o *e-gov* —sigla para governo eletrônico— faz parte de um contexto maior, enraizado em uma política global de reforma administrativa, tendo em vista que as “mudanças em sistemas de informação têm sido sempre uma parte essencial de toda mudança organizacional no governo” (Heeks, 2002). No Brasil, a referência em relação à última reforma ocorreu com a elaboração do documento intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1997). A proposta básica do plano constituía-se em “transformar a administração pública brasileira de burocrática em gerencial” (Bresser-Pereira, 1998). Apesar de não ter sido o principal propulsor da implementação de novas ferramentas de gestão baseadas nas TIC, o Plano Diretor produziu uma abordagem embrionária da questão, ao reservar dois tópicos em seu Capítulo 8, relacionados ao objeto desta pesquisa. Num desses tópicos, 8.2.9.- “Sistemas de gestão pública”, o Plano aborda aspectos relacionados:

- à implementação de sistemas capazes de oferecer transparência às ações do governo federal,

- à disponibilização de informações gerenciais aos gestores públicos, de modo a facilitar a tomada de decisões, e
- ao acesso facilitado aos cidadãos de dados disponíveis nos sistemas de informação do governo, “por vários meios (com ênfase em sistemas de fácil acesso, como a Internet) (Brasil, 1997).

O próprio governo federal reconhece, entretanto, anos após a proposta do Plano Diretor para assuntos relacionados às TIC, que, “nas suas origens, a reforma administrativa no Brasil conviveu com um estágio pouco evoluído da tecnologia da informação e comunicação (TIC). Em especial, desconhecia-se o potencial de realização de transações de toda ordem, em escala global e a custos reduzidos, representado pelo advento da Internet” (Brasil, 2002).

Segundo Jardim (2000), “a noção de governo eletrônico é ainda emergente, derivada mais da experiência de alguns governos de países centrais do que da pesquisa acadêmica, carecendo ainda de verticalização teórica”. Alguns trabalhos, entretanto, já vêm sendo produzidos, abordando diversos temas de extrema importância sobre governo eletrônico. Nesse sentido, Lenk & Traunmüller (2000)

propõem um *framework*, ou seja, uma espécie de modelo para governo eletrônico, que segundo eles, deve ser desenvolvido a partir de quatro perspectivas:

- Perspectiva do destinatário (1), na qual a interface com a qual o cidadão se relacionará com a administração pública é particularmente proeminente;
- Perspectiva do processo (2), na qual a reorganização dos processos, a partir do uso de todos os recursos, humanos e tecnológicos, é fundamental;
- Perspectiva da cooperação (3), que complementa a perspectiva do processo especialmente através da telecooperação e dos esforços colaborativos, a exemplo de reuniões, negociações e deliberações, e
- Perspectiva do conhecimento (4), que destaca o gerenciamento da informação e do conhecimento como principal ativo na maior parte das situações relativas ao setor público.

Definir o exato significado do termo governo eletrônico é, de fato, tarefa bastante difícil. Diferentes abordagens puderam ser identificadas a partir da revisão de literatura realizada sobre o tema e, em cada uma delas, é proposta uma definição diferente para o termo (Figura 1)

Figura 1
DEFINIÇÕES DE GOVERNO ELETRÔNICO

<i>Definição</i>	<i>Fonte</i>
Governo eletrônico ou e-governo significa prover acesso público via Internet, a informações sobre os serviços oferecidos pelos departamentos centrais do governo e pelas suas agências, habilitando o público à condução e conclusão de transações para tais serviços.	National Audit Office (2002a: 1)
O termo <i>e-government</i> (utilizado em inglês para denominar o governo eletrônico) aborda o uso de novas tecnologias de informação e comunicação pelos governos, aplicadas a todas as suas funções.	OCDE (2001: 2)
E-governo é definido como: utilização da Internet e da <i>web</i> para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos.	Nações Unidas (2002: 1)
Governo eletrônico refere-se a processos e estruturas relativos ao fornecimento eletrônico de serviços governamentais ao público.	Okot-Uma (2001: 9)

FONTE: elaboração própria com referências mencionadas no quadro.

Após a verificação das diversas definições, percebe-se que o termo Governo Eletrônico parece indicar todo um esforço de modernização que resulta na multiplicação das formas de acesso aos governos. Nesse sentido, destaca-se a definição proposta por Jardim (2000), que é utilizada como guia para o presente trabalho:

Em linhas gerais, o governo eletrônico expressa uma estratégia pela qual o aparelho de Estado faz uso das novas tecnologias para oferecer à sociedade melhores condições de acesso à informação e serviços governamentais, ampliando a qualidade desses serviços e garantindo maiores oportunidades de participação social no processo democrático.

Como afirma Jardim (2000), considera-se que o governo eletrônico pode ampliar a efetividade dos governos em quatro aspectos, que seriam:

- maior facilidade, por parte da sociedade, de ter suas perspectivas consideradas pelos governos na (re)definição das políticas públicas;
- obtenção, também por parte da sociedade, de melhores serviços das organizações governamentais;
- disponibilidade de serviços mais integrados, já que as diferentes organizações serão capazes de se comunicar mais efetivamente entre si, e
- melhores níveis de informação, por parte da sociedade, que poderá obter informação atualizada e compreensível sobre o governo, leis, regulamentos, políticas e serviços.

Dessa maneira, reforça-se aqui a crença de que avaliar as iniciativas dos governos em projetos de *e-gov* envolve muito mais do que simplesmente verificar o grau de implementação de seus *websites* ou de seus portais na *web*, sua funcionalidade, usabilidade ou a análise de seu conteúdo, transcendendo a análise do simples uso da Internet. Contudo, não há dúvidas de que, a emergência da Internet como uma das mais prevalentes formas de comunicação dentro e entre as organizações públicas (Huang & Chao, 2001) e, também por oferecer as condições necessárias para uma democratização da vida política da sociedade (Eisenberg, 1999) e para uma solidificação da prática democrática (Frey, 2000), o estudo do seu uso pelo poder público se reveste de grande importância nos dias atuais.

Silveira (2001), baseando-se no documento de lançamento do Programa Sociedade da Informação (1999), do Governo Federal Brasileiro, afirma que existem três tipos de presença de organizações públicas na Internet:

- Oferecimento apenas de informações institucionais;
- Prestação de serviços relevantes de download de informações para o usuário, e
- Prestação de serviços públicos em tempo real e de forma interativa com o cidadão.

Neste sentido, há um adensamento da utilização da ferramenta internet por parte da burocracia, vinculando este elemento como correlacionado

há uma “boa governança” vinculada a ganhos qualitativos em *accountability* e participação política. Assim, trabalhando com a noção encadeada Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005) cria-se uma Hierarquia de valores, sintetizada na figura 2 abaixo:

Mas, como alerta Silveira (2001), a busca por oferecer maior possibilidade de controle e transparência não se constitui na única motivação do governo para oferecer serviços e informações via internet sendo que:

Em tempos de recursos públicos escassos e uma demanda crescente da sociedade, a possibilidade de aumentar o atendimento à sociedade sem o correspondente incremento nos recursos historicamente alocados para esse fim —pessoal, instalações e equipamentos— impulsiona e alimenta o esforço do governo.

Além disso, vale citar, também, o aspecto do potencial de redução de custos na prestação de serviços mediante o uso da *web* apontado em estudo realizado pelos autores Cohen e Eimicke (2001). Nesse estudo foram analisados seis casos que ilustraram o uso da *web* para a prestação de serviços e disseminação de informações por governos estaduais americanos e com base nos resultados obtidos, os autores afirmam:

Alguns analistas de operações governamentais têm considerado a Web como uma força potencialmente revolucionária na prestação de

Figura 2
HIERARQUIA DE VALORES

Significância da governança no curto prazo	Governo responsivo - Executa fielmente as políticas do dia a dia. - Satisfaz as necessidades dos grupos de clientes. - Comunica-se e toma conselhos.	- Políticas atuais satisfazem as necessidades dos cidadãos envolvidos.
	Governo responsável - Serve aos interesses de todos os cidadãos, prestando atenção no impacto das políticas de longo prazo. - Não sobrecarrega futuras gerações. - Adaptativo—toma decisões firmes envolvendo recursos e a organização quando necessário. - Interesse coletivo protegido de ganhos privados.	- Cuida dos interesses coletivos.
Significância da governança no longo prazo	Governo legítimo - Constituição e leis duradouras em espírito e ações. - Trata cidadãos imparcialmente, respeita os indivíduos e comunidade. Senso de segurança mantido. - Tomada decisões transparente. - Uso do poder coercivo. - Interesse coletivo protegido de ganhos privados.	- Constrói e mantém a confiança nas instituições públicas.

FONTE: adaptado da OCDE (2005).

serviços. Este trabalho denota que o impacto da rede na prestação de serviços governamentais será gradativo e incremental resultando em melhorias graduais e de pequena escala nos serviços. [...] Em alguns casos, o custo da prestação do serviço diminuirá; por outro lado, quando ocorrerem erros ou quando forem oferecidos pontos adicionais de acesso a fim de agradar aos cidadãos, o custo da prestação de serviço aumentará.

Segundo Silveira (2001), o governo utiliza a internet como instrumento de aproximação com a sociedade —por meio da prestação de serviço e disponibilização de informações— ao mesmo tempo em

que amplia sua capacidade operacional e sua área de cobertura. O que muitos autores ressaltam quando se fala da internet é a sua peculiaridade no que se refere ao seu potencial de interatividade e de personalização. Outro aspecto destacado por Araújo e Freire (1996) em relação à nova mídia é o seu potencial democratizante de acesso à informação: “Atualmente, a Internet é vista como o canal de comunicação de informações que obteve o maior sucesso dos últimos tempos, transformando-se num problema relevante para a pesquisa na área da Ciência da Informação”.

O *e-gov* (UNESCO, 2001) envolve basicamente quatro tipos de transações:

- G2G, quando se trata de uma relação intra ou intergovernos;
- G2B, caracterizado por transações entre governos e fornecedores;
- G2C, envolvendo relações entre governos e cidadãos, e
- G2E, envolvendo relações entre o governo e seus empregados.

Essas transações são efetuadas não apenas por meio da Internet, mas também por meio de telefonia móvel, televisão digital, *call centers* e outros tipos de aplicações ligadas aos computadores pessoais.

Em linhas gerais, as funções características do *e-gov* são, segundo a UNESCO, 2001:

- Prestação eletrônica de informações e serviços;
- Regulamentação das redes de informação, envolvendo principalmente governança, certificação e tributação;
- Prestação de contas públicas, transparência e monitoramento da execução orçamentária;
- Ensino à distância, alfabetização digital e manutenção de bibliotecas virtuais;
- Difusão cultural com ênfase nas identidades locais, fomento e preservação das culturas locais;
- *E-procurement*, isto é, aquisição de bens e serviços por meio da Internet, como licitações públicas eletrônicas, pregões eletrônicos, cartões de compras governamentais, bolsas de compras públicas virtuais e outros tipos de mercados digitais para bens adquiridos pelo governo;

- Estímulo aos *e-negócios*, através da criação de ambientes de transações seguras, especialmente para pequenas e médias empresas.

Os termos governança eletrônica e democracia eletrônica, em muitos trabalhos, parecem se confundir ao de governo eletrônico. Ora são utilizados como sinônimos, ora como subconjuntos e as fronteiras dos campos que os distinguem não ficam claras. A definição proposta pela UNESCO (2001) pretende demarcar bem a fronteira entre os conceitos. Para tanto, começa definindo governança, como o exercício de autoridade política, econômica e administrativa nos assuntos de um país, incluindo a articulação dos cidadãos para defesa de seus interesses e o exercício de seus direitos e obrigações. Boa governança é, então, caracterizada por participação, transparência e *accountability*. Ainda na conceituação da UNESCO, os avanços nas tecnologias de comunicação e a internet abriram oportunidades para transformar o relacionamento entre governo e cidadãos contribuindo para alcançar os objetivos da boa governança. A aplicação das tecnologias de informação e comunicação para uma melhor governança, chamada de *e-governança*, tem como áreas:

- A *e-administração*, melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a utilização das tecnologias de informação e comunicação;

- O *e-serviços*, melhoria na prestação de serviços ao cidadão, e
- A *e-democracia*, maior participação do cidadão, mais ativa, possibilitada pelo uso das tecnologias de informação e comunicação no processo de tomada de decisão.

DEMOCRACIA ELETRÔNICA

A *e-democracia* se fundamenta pelo uso dos objetos eletrônicos da sociedade da informação no processo democrático. A virtude na prática virtual seria a de utilizar os recursos da tecnologia de informação e comunicação (TIC) como plataforma para o exercício da prática democrática. Ao qualificar mais a discussão, Watson *et al.* (1999) afirmam que a *e-democracia* é mais que um canal eletrônico entre políticos e cidadãos, compreendendo a transmissão da informação e da opinião política entre e dentro de todos os grupos envolvidos politicamente, ou seja, cidadãos, políticos e administradores públicos.

Cabe destacar que desde os anos sessenta, acadêmicos, políticos e ativistas dos direitos políticos têm aventado as possibilidades da *e-democracia*. Como a relação entre domínio da ferramenta, poder e *status* se associam rapidamente, já na década de oitenta, observa-se que Winner (1986) apontava as implicações políticas do emprego das TIC e que o aprofundamento da Era da Informação

sugeria um aumento de poder daqueles que já o detinham. Se de um lado a tecnologia poderia refletir melhor as necessidades humanas e trazer melhoria à qualidade de vida, por outro, os processos de debate público eram muito escassos e as decisões importantes estavam na mão de interesses privados.

A partir deste cenário, durante a década de noventa, nota-se a necessidade de levar o debate/impacto das TIC à sociedade como um todo. Frank Webster (1997) mostra que a polêmica sobre o uso das TIC ultrapassa os argumentos econômicos e ao chegar ao setor público e ao sistema político se dicotomiza. De um lado, os entusiastas e, do outro as vozes céticas. Negroponte (1995) & Dertouzos (1997), acreditam na harmonia do sistema político por via das TIC, dado ao acesso à informação e a quebra de estruturas de poder da informação. Por sua vez, ao final dos anos noventa, solidificam questionamentos sobre a utilização das TIC, sob o argumento de que os desenvolvimentos destas não altera o *status quo* existente, dado o avanço na centralização do controle da informação. Portanto, entre o final da década de noventa e os primeiros anos do século 21, as TIC foram alvo de um certo ceticismo.

A literatura sobre os impactos da internet e a Política passou por três estágios: euforia injustificada, ceticismo abrupto e igualmente injustificado e gradual percepção de que efetivamente teria possibilidades muito singulares e politicamente significantes (Di-

maggio *et al.*, 2001). Trata-se, portanto, de arguir se a internet permitirá o florescimento de uma sociedade mais participativa e atuante no campo político e se a maior disponibilidade e circulação de informações contribuirá para a emergência de cidadãos melhor informados e mais críticos. Todavia, há que se destacar que havia pensadores sensatos, uma vez que não se podia imputar às TIC, por si mesma, a função de democratização da vida pública (Schmidtke, 1998). É notório o potencial de melhoria da prática democrática, mas essa possibilidade não reside na tecnologia em si. Poucos seriam os consensos quanto à utilização desta ferramenta: um deles seria a possibilidade de aumento de participação do cidadão, como estratégia de ampliação da democracia. Como a comunicabilidade é um dos parâmetros que melhor desenvolvimento graças às TIC, Cruz (1999) afirma que se constrói uma virtude e possível estreitamento na comunicação entre cidadão e governo. Desta forma, as TIC são úteis para uma proposta de democratização e revigoração das esferas públicas.

O desenvolvimento democrático tem sido associado a criação de espaços públicos. As TIC podem contribuir para a viabilização de espaços públicos, pois já seria um espaço público em si e também se multiplicar em inúmeros espaços públicos. Há, no entanto, ressalvas associadas ao uso da tecnologia da informação no processo democrático, especialmente nas práticas que se percebem na interação entre governo e cidadão (Cruz, 1999):

- Na quantidade de consultas à sociedade (Bobbio, 1992);
- Na qualidade das consultas e na possibilidade de manipulação (Azevedo, 1995 e Arterton, 1989);
- Na ausência do debate prévio necessário à discussão de temas a serem votados (Cruz, 1999);
- Na formulação de questões pelo cidadão sobre uma sociedade complexa como a atual, que devem ser levadas ao governo (Macpherson, 1978), e
- Ao tratar as dificuldades do sistema democrático ocidental que caracterizam as instituições políticas em alguns regimes democráticos contemporâneos como, por exemplo, a falta de participação e o absenteísmo do cidadão no processo democrático Schmidtke (1998).

Até onde se viu, pode-se considerar que as TIC intensificaram o processo de diversificação e fragmentação de arenas comunicativas coexistentes ao invés de reinventar o que poderia ser considerado como a esfera pública universal. Via fóruns, *chats*, grupos de discussão, sites de consulta diferentes comunidades com suas regras, propósitos e orientações particulares surgiram uma diversidade de espaços públicos.

Como se aborda neste trabalho, a tecnologia por mais que permita ampliar as possibilidades de interação (comunicação, debate, discussão) com outros cidadãos, numa interação horizontal, ela não leva

automaticamente à “republicanização” da democracia. Sua potencialização é apenas uma das possibilidades. Cruz (1999) coloca de forma clara que a *e-democracia* requer mais do que viabilidade técnica para sua adoção:

- Requer fatores como a habilidade para manusear os interesses políticos nos sistemas atuais;
- A criação de uma educação cívica que torne os cidadãos aptos e motivados a usar as ferramentas da *e-democracia*, e
- A institucionalização de processos que contrabalancem e compensem os perigos inerentes à tomada de decisão feita por referenda em massa.

Dentre as principais metas do governo e da governança eletrônica, destacam-se (Vaz, 2001):

- Interação usuário-governo;
- Transações digitais para eliminar intermediários;
- Recursos de solução de problemas dos cidadãos, com ênfase no autoatendimento;
- Foco no cidadão-usuário;
- Redesenho de processos;
- Uso intensivo da internet;
- Garantia da impessoalidade no acesso aos serviços públicos e à informação pública;
- Participação e controle social dos serviços públicos.

Dos impactos sociais e políticos que a Sociedade da Informação traz, sua capacidade de integrar diferentes modalidades de

comunicação e diferentes tipos de conteúdo (Dimaggio *et al.*, 2001), com certeza é uma das que se destacam mais. Seu principal ganho está na capacidade de associar o processamento de informações com a comunicação e a acessibilidade relativamente elevada durante seu uso. Estes atributos levam seu potencial de penetração a diversos aspectos da vida humana, uma vez que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização e a um largo espectro de relações sociais.

Buscando analisar esse espectro, Dimaggio *et al.* (2001) destacam cinco grandes domínios de investigação nos impactos sociais da internet:

- Transformações das práticas de participação política;
- Relação entre internet e desigualdades sociais;
- Impactos no capital social e relações interpessoais e comunitárias;
- Mudanças estruturais nas organizações, e
- Transformações culturais e influência sobre a diversidade cultural.

Em termos das ações dos governos para estimular a participação política através da internet, o ponto de partida é a compreensão política da informação como direito do cidadão, bem público e fundamento para o acesso a uma série de outros direitos (Sucupira, 1997; Malmegrin, 1997) e dispondo de um de promotora de uma “alavancagem” de outros direitos (Vaz, 2002).

A participação e o controle social sobre o governo dependem fundamentalmente da circulação de informação. Entretanto, não se trata unicamente de uma questão de montante de informação veiculado, mas também da forma de sua apresentação, de maneira a atingir um público amplo (Sucupira, 1997).

O controle social dos atos de governo envolve a publicação de informações sobre as várias fases de processos fundamentais na operação da administração pública municipal (prefeitura), como licitações, coleta de tributos, execução orçamentária, dentre outros. A internet pode ser utilizada para explicitar compromissos do governo local com suas comunidades, como acontece no acompanhamento do OP-BH ou utilizando desta ferramenta na tomada de decisão, como acontece no OP-BH Digital. A internet deve funcionar como “um canal a mais” na relação entre Estado e cidadão. Ao enfatizar a utilização dos *sites* públicos, a partir da ideia de *openness* (abertura para o fornecimento de informações) Welch e Wong (2003) consideram este conceito como um indicador de *governmental accountability*.

Para a promoção da participação política através de portais governamentais duas categorias são básicas: a transparência (*transparency*) e a interatividade (*interactivity*). Ao se estabelecer um grau de interlocução política surge a possibilidade da emergência de efeitos multiplicadores e retroalimentadores, criando-se um ciclo virtuoso na lógica das

políticas públicas. Três requisitos são vistos como necessários: i. acesso à internet; ii. a articulação dos sistemas informatizados com os portais municipais, e iii. a estruturação focada no cidadão. Cunha (2000) adverte que “O uso da rede para facilitar a prática democrática depende mais dos mecanismos de participação existentes do que da tecnologia. Já há tecnologia disponível, mas a viabilização depende de vontade política e de interesse do cidadão. A Web é uma alternativa para governos cuja agenda de ação contempla o incremento da participação democrática, mas o perfil de usuários atual não é representativo da população”.

Dentro desta visão, a tecnologia da informação e mais precisamente a internet, não tem papel determinante na expansão da participação política e do controle social, que é caudatária de outros processos sociais mais complexos (Tsagarousianou *et al.*, 1998) com envolvimento de processos relacionados com a mudança na cultura organizacional das instituições públicas, práticas políticas da sociedade civil e a cultura política em geral.

NOTAS

- ¹ A Constituição de 1988 estabeleceu 14 princípios participativos na organização do Estado brasileiro. Entre eles, a participação da sociedade civil na deliberação sobre as políticas públicas (assistência social, saúde, crianças e adolescentes, dentre outras).

- ² Cabe destacar que ambas assentam-se na questão da ampliação da participação e nas críticas à democracia representativa (competitivo-eleitoral).

BIBLIOGRAFIA

- Abbers, Rebecca (2000), “Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre”, in *Cadernos da Cidade*, vol. 5, num. 7, Porto Alegre, pp. 1-10.
- Abrucio, Fernando Luiz e Cláudio Couto (1996), “A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local”, in *Revista São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, num. 3, São Paulo, pp. 40-47.
- Abrucio, Fernando Luiz (2007), “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”, in *Revista de Administração Pública*, edição especial comemorativa 1967-2007, vol. 41, Rio de Janeiro, pp. 67-86.
- Araújo, Vânia M. R. e Isa Maria Freire (1996), “A Rede Internet como canal de comunicação, na perspectiva da Ciência da Informação”, in *Transinformação*, vol. 8, num. 2, Campinas, pp. 45-55.
- Arterton, Christopher (1989), “Repensar a tele-democracia”, in Tom Forester (ed.), *Computers in the human context: information technology, productivity and people*, Oxford, Blackwell.
- Avritzer, Leonardo (2008), “Democratization and citizenship in Latin America: the Emergence of Institutional forms of participation”, in *Latin American Research Review*, vol. 43, num 2, Ohio, pp. 282-289.
- Avritzer, Leonardo e Ma. de Lourdes Dolabela Pereira (2005), “Democracia, Participação e Instituições Híbridas”, in *Teoria & Sociedade*, num. especial, Belo Horizonte, UFMG.
- Avritzer, Leonardo e Zander Navarro (2003), *A inovação democrática no Brasil*, São Paulo, Cortez.
- Azevedo, Clovis Bueno de (1995), *A estrela partida ao meio: ambiguidades do pensamento petista*, São Paulo, Entrelinhas.
- Azevedo, Sérgio de y Ana Luiza Nabuco (2009), *Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, Editora Leitura.
- Bobbio, Norberto (1992), *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, 5 ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Boschi, Renato Raul (1999), “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador”, in *Dados*, vol. 42, num. 4, Rio de Janeiro, pp. 655-690.
- Brasil (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* Presidência da República,

- Brasília Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) / Câmara da Reforma do Estado.
- (1997), *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria de Reforma do Estado / Organizações sociais.
- (2002), *Dois anos de governo eletrônico-balanço preliminar*, Brasília, Casa Civil da Presidência da República / MPOG / CEGE.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999), “Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil”, in Petrucci, Vera e Schwarz, Leticia (org.), *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. Ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*, Brasília, Universidade de Brasília / ENAP.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998), “A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”, in *Lua Nova Revista de Cultura Política*, num. 45, pp. 49-95.
- Chaomeng J. Huang and Mei-Hui Chao (2001), “Managing www in public administration: uses and misuses”, in *Government Information Quarterly*, vol. 18, Bélgica, pp. 357-373.
- Cohen, Steven y Eimicke, William (2001), *A utilização da internet na prestação de serviços governamentais*, Rio de Janeiro, Price Waterhouse Coopers.
- Cruz, Maurício S. (1999), *Tecnologia de Informação no espaço público: o caso Telecidadão no Paraná*, São Paulo, Dissertação (Mestrado) / Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.
- Cunha, Maria Alexandra V. C. (2000), *Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil*, Tese de doutorado (Administração de Empresas), São Paulo, Universidade de São Paulo / FEA.
- D’avila Filho, Paulo M. (2000), *Democracia, Clientelismo e Cidadania: a experiência do orçamento participativo no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre*, Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- Dagnino, Evelina (1994), *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. Os anos 90: política e sociedade no Brasil*, São Paulo, Brasiliense.
- (2002), “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades”, in Dagnino, Evelina (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Damatta, Roberto (1987), “Cidadania: a questão da cidadania num universo relacional”, in DAMATTA, R. A. casa e a rua, Rio de Janeiro, Guanabara.

- (1997), *Carnavais, malandros e heróis: para uma Sociologia do dilema brasileiro*, Rio de Janeiro, Rocco.
- (1998), *O que faz o Brasil, Brasil?*, Rio de Janeiro, Rocco.
- Dertouzos, Michael (1997), *What Will Be: How the New Information Marketplace will Change Our Lives*, San Francisco, Harper.
- Dimaggio, Paul *et al.* (2001), “Social implications of the Internet”, in *Annual Review Sociology*, num. 27, Santford, pp. 307-336.
- Doimo, Ana María (1995), *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70*, Rio de Janeiro, Relume Dumará / ANPOCS.
- Eisenberg, José (1999), “Internet Popular e Democracia nas Cidades” in *Belo Horizonte: Revista IP-Informática Pública*, vol. 01, num. 01, São Paulo, pp. 07-24.
- Faria, Claudia Feres (2008), “Os determinantes da efetividade democrática da participação social”, Texto escrito para a disciplina Democracia Políticas Públicas e Participação. *Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais*, UFMG.
- Fleury, Sonia (2006), *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*, Rio de Janeiro, FGV.
- Forester, Tom (ed.) (1989), *Computers in the human context: information technology, productivity and people*, Blackwell, Oxford.
- Frey, Klaus (2000), “Governança Eletrônica: experiências de cidades europeias e algumas lições para países em desenvolvimento”, in *Belo Horizonte: Revista IP-Informática Pública*, vol. 02, São Paulo, pp.31-48.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso.
- Fung, Archon (2006), “Varieties of Participation in Complex Governance”, in *Public Administration Review*, special number, Washington, DC, pp. 66-75.
- Gohn, Maria da Glória (2003), “Movimentos sociais na atualidade”, in Maria da Glória Gohn (org.), *Movimentos sociais no século XXI: antigos e novos atores sociais*, Petrópolis, Vozes.
- Habermas, Jurgen (1987), *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, RJ, Tempo Brasileiro.
- Heeks, Richard (2002), “Information Systems and Developing Countries: Failure, Success, and Local Improvisations”, in *The Information Society*, vol. 18, Bremen, pp. 101-112.
- Jardim, José Maria (2000), “Capacidade governativa, informação e governo eletrônico”,

- in *Data Grama Zero*, vol. 1, num. 5, Rio de Janeiro, pp. 27-45.
- Laymert García, Dos Santos (2003), *Politizar as novas tecnologias. O impacto sócio-técnico da informação digital e genética*, São Paulo, Editora 34.
- Leal, Victor Nunes (1997), *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- Lenk, Klaus and Roland Traunmüller (2000), “Introductory Presentation: A Framework for Electronic Government”, in *Dexa Workshop*, Greenwich, pp. 271-277.
- Luchmann, Lígia Helena Hahn (2002), “A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade”, in *Cadernos de Pesquisa*, num. 33, nov., Florianópolis, PPGSP / UFSC.
- (2007), “Democracia deliberativa, pobreza e participação política”, in *Política e sociedade, revista de sociologia política*, vol. 6, num. 11, Florianópolis, PPGSP / UFSC.
- Macpherson, Crawford Brough (1978), *A democracia liberal: origens e evolução*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Malmegrin, Maria Leonídia (1997), *Gestão da informação nas organizações públicas*, Informação, Estado & Sociedade. Prefeitura Municipal de Curitiba / Instituto Municipal de Administração Pública / Escola de Administração Pública da cidade de Curitiba, pp. 81-98.
- Miguel, Luis Felipe (2003), “Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política”, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, num. 51, São Paulo, pp. 123-193.
- Negroponte, Nicholas (1995), *Being Digital*, New York, Knopf.
- Nunes Edson (1997), *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development) (2005), *Modernising government: the way forward*, Paris, OECD Publishing.
- Pedrini, Dalila Maria (2007), “Mobilizações cidadãs na perspectiva do controle público”, *PRODEP, curso de Especialização*, disponível em www.eproinfo.mec.gov.br, acessada em janeiro de 2011.
- Pinto, Jardim (2004), “Espaços Deliberativos e a questão da Representação”, in *revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, São Paulo, pp. 97-116.
- Queiroz, Maria Isaura Pereira de (1976), “O mandonismo local na vida política brasileira”,

- in Maria Isaura Pereira de, *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*, São Paulo, Alfa-Ômega.
- Ribeiro, Frank de Paula (2005), “Cultura e Participação Popular: mediação política e acesso à moradia na experiência do Orçamento Participativo da Habitação de Belo Horizonte”, in Sergio de Azevedo e Rodrigo Barroso Fernandes (orgs.), *Orçamento Participativo: Construindo a democracia*, Rio de Janeiro, Revan.
- Sader, Eder (1988), *Quando novos personagens entraram em cena*, São Paulo, Paz e Terra.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (2003), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Scherer-Warren, Ilse (1993), *Redes de movimentos sociais*, São Paulo, Loyola, Centro João XXIII.
- Schmidtke, Oliver (1998), “Berlin in the Net: prospects for cyberdemocracy from above and from below”, in Roza Tsagarousianou (ed.), *Cyberdemocracy: technology, cities and civic networks*, London, Routledge.
- Silva, Kunrath (2001), *Construção da Participação Popular*, Departamento de Sociologia, Porto Alegre, UFRGS.
- Silveira, Henrique (2001), “F.R. Internet, governo e cidadania”, in *Ciência da Informação*, vol. 30, num. 2, Brasília, pp. 80-90.
- Sucupira, João Antônio S. L. (1997), “Informação para a gestão do estado democrático”, in *Prefeitura Municipal de Curitiba, Informação: Estado e sociedade*, Curitiba, IMAP / Instituto Municipal de Administração Pública.
- Teixeira, Ana Claudia Chaves (2003), *Identidades em construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização*, São Paulo, Annablume / Fapesp / Instituto Polis.
- (mimeo) (2009), *Orçamento Participativo: condições de implementação, medidas do êxito e formatos da experiência*, Seminário de Tiradentes, Tiradentes.
- Torres Ribeiro, Ana Clara e Grazia de Grazia (2003), *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*, Petrópolis, RJ, Vozes.
- Tsagarousianou, Roza, Damian Tambini and Cathy Bryan (1998), *Cyberdemocracy: technology, cities and civic networks*, New York, Routledge.
- UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) (1986), *A participação popular na administração municipal*, Porto Alegre.
- UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) (2001), *Novos Marcos de Ação*, Brasília.

- Vaz, José Carlos (2001), *Administração pública e governança eletrônica: possibilidades e desafios para a tecnologia da informação (transparências)*, São Paulo, Instituto Pólis.
- (2002), “Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal”, in Spink, Peter, Silvio Caccia Bava e Veronika Paulics (orgs.), *Novos contornos da gestão local*, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (Programa Gestão Pública e Cidadania) / Instituto Pólis.
- Vianna, Oliveira (1987), *Instituições políticas brasileiras*, Belo Horizonte, Itatiaia.
- Watson, Richard, Sigmund Akselsen, Bente Evjmo y Nils Aarsaether (1999), “Teledemocracy in local government”, in *Communications of the ACM*, vol. 42, num. 12, New York, pp. 58-63.
- Weber, Max (1974), *Ensaio de sociologia*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Webster, Frank (1997), *Theories of the information society*, London, Routledge.
- Welch, Eric and Charles C. Hinnant (2003), “Internet Use, Transparency and Interactivity Effects on Trust in Government”, in *36th Annual Hawaii Conference on System Sciences*, Hawaii.
- Winner, Langdon (1986), “Myth Information: Romantic Politics in the Computer Revolution”, in Carl Mitcham and Alois Huning (eds.), *Philosophy and Technology II: Information Technology and Computers in Theory and Practice*, Dordrecht, Holland, D. Reidel.
- Young, Iris (2000), *Inclusion and democracy*, Oxford, Oxford University Press.