

GOVERNANÇA ELETRÔNICA NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES INTRODUZIDOS PELO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA INTERNET

Rafael Cardoso Sampaio*

Este artigo busca inicialmente comparar os conceitos de governo eletrônico e governança eletrônica. O primeiro, em nossa concepção, está relacionado à oferta de serviços eficientes e cómodos ao cidadão pela internet. Há controvérsias no conceito de governança eletrônica, mas o caracterizamos como estando ligado a políticas públicas, participação popular e interações diversas entre sociedade civil e Estado. Em um segundo momento do artigo, apresentamos modelos de orçamento participativo na internet como possíveis exemplos brasileiros de governança eletrônica. O Orçamento Participativo de Porto Alegre apresentou fortes características informativas e de monitoramento do Estado. O modelo de Belo Horizonte focou-se na participação direta dos cidadãos. Na parte final do artigo, tentamos demonstrar que o modelo desejável de governança eletrônica pode ser alcançado por um amálgama dos dois processos.

Palavras-chave: Governo Eletrônico; Governança Eletrônica; Orçamento Participativo; Internet; Participação Política.

ELETRONIC GOVERNANCE IN BRAZIL: LIMITS AND POSSIBILITIES WITH THE INTRODUCTION OF INTERNET IN THE PARTICIPATORY BUDGET

This paper looks after a comparison between the concepts of electronic government and electronic governance. The first one, in my view is related to an offer of efficient and comfortable services given to the citizen through the internet. There are some controversies between the concept of electronic governance, but I define it as connected to public politics, popular participation and several interactions between society and the State. In a second moment of the article, I present models of Participatory Budgeting in the internet as examples of electronic governance in Brazil. The Participatory Budgeting of Porto Alegre presented strong informative e state monitoring characteristics. The Belo Horizonte's model focused on the direct participation of the citizens. In the last part of the study, I try to show that the desirable model of electronic governance can be achieved by a fusion between the two process.

Key words: Electronic Government; Electronic Governance; Participatory Budgeting; Political Participation.

GOVERNACIÓN ELECTRÓNICA EN BRASIL: LIMITES Y POSIBILIDADES INTRODUCIDAS POR EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN INTERNET

El artículo inicialmente compara los conceptos de gobierno electrónico y gobernación electrónica. El primero, según nuestra concepción, está relacionado con la oferta de servicios eficientes y cómodos a los ciudadanos por Internet. El segundo, aunque haya controversias en torno su concepto, lo relacionamos con las políticas públicas, participación popular e interacciones diversas entre la sociedad civil y el Estado. En un segundo momento, presentamos en el artículo modelos de Presupuesto Participativo Virtual como ejemplos brasileños de gobernación electrónica. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre indica fuertes

* Jornalista, especialista em Comunicação e Política pelo Uni-BH e mestrando em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). *E-mail:* cardososampaio@yahoo.com.br

características informativas y de control del Estado, mientras el modelo de Belo Horizonte se enfocó en la participación directa de los ciudadanos. Al final del artículo, intentamos enseñar que el modelo deseable de gobernación electrónica puede ser obtenido por medio de una fusión de los dos procesos.

Palabras-clave: Gobierno Electrónico; Gobernación Electrónica; Presupuesto Participativo; Internet; Participación Política.

GOVERNANCE ÉLECTRONIQUE AU BRÉSIL: LIMITES ET POSSIBILITÉS INTRODUITES PAR LE BUDGET PARTICIPATIF DANS INTERNET

Cet article vise d'abord à comparer les concepts de l'administration électronique et la gouvernance électronique. Le premier, dans notre design, est liée à la fourniture de services au public, des chambres et l'Internet. Il existe des controverses sur la notion de la gouvernance électronique, mais se caractérise comme étant liées à des politiques publiques, la participation populaire et l'interaction entre les divers de la société civile et l'État. Deuxièmement, l'article présente des modèles de budget participatif brésilien Internet que possible des exemples de gouvernance électronique. Le budget participatif de Porto Alegre ont montré des caractéristiques fortes de l'information et de surveillance de l'état. Le modèle de Belo Horizonte porté sur la participation directe des citoyens. À la fin de l'article, nous montrons que le modèle souhaitable de la gouvernance électronique peut être obtenu par une fusion des deux processus.

Mots-clés: Administration Électronique; Gouvernance Électronique; Budget Participatif; Participation Politique.

1 INTRODUÇÃO

A internet foi inicialmente considerada por uma gama de pesquisadores¹ como a solução para os problemas da apatia política da população e também da crise de representação democrática. Primeiramente, os governantes passaram a ter em mãos uma ferramenta que permitia informar a população de suas realizações e também abrir espaço para que o cidadão relatasse seus anseios e necessidades, ambos dispensando o uso de intermediários como a mídia massiva e os partidos políticos (COLEMAN *et al.*, 2008; GOMES, 2005a; BENTIVEGNA, 2006). Outros autores consideram o próprio caráter *anárquico* e mais *fluido* da internet como catalisador da participação popular.

Enquanto instituições territoriais tradicionais eram mais hierárquicas e rígidas, a Internet tende a privilegiar modos de relacionamento transversais e estruturas mais fluidas, mais alinhadas com as estruturas de rede que caracterizam os processos sociais e políticos nas sociedades democráticas modernas. O potencial democrático específico da Internet baseia-se em sua estrutura não-hierárquica e cibernética que, em princípio, favorece a interatividade (FREY, 2000, p. 37).

1. Diversos textos traçam divisão entre uma linha otimista e outra cética em relação à internet e suas possibilidades democráticas, buscando-se compreender o debate e inserir-se em uma linha intermediária mais preocupada com a questão dos efetivos usos da internet e suas consequências, a citar: Coleman *et al.* (2008); Dahlgren (2005); Gomes (2005a, 2005b); Maia (2007); Marques (2006); Wright e Street (2007).

A participação política da sociedade civil também seria facilitada pela internet, uma vez que o cidadão pode participar de qualquer ponto conectado à rede, não necessitando de sua presença física. A própria questão temporal se torna relativa, visto que a internet permite uma comunicação assíncrona em que os participantes não precisam estar em copresença temporal para realizarem um diálogo. Finalmente, a internet – diferentemente de ferramentas antigas como o envio de cartas aos representantes – abre possibilidades interativas, haja vista que o cidadão também passa a ser emissor, criador de mensagens e de conteúdo no mundo virtual. A velocidade desta criação e seu baixo custo permitem respostas mais rápidas de ambos os lados e maior interlocução entre Estado e sociedade (GOMES, 2005a; MAIA, 2007).

Uma gama de pesquisadores foca seus estudos nas potencialidades de uso da internet pela instituição governamental, ou seja, como a internet pode ser usada para criar serviços públicos mais personalizados e direcionados ao povo, que além de mais efetivos, sejam capazes de criar redes sociais e novas formas de participação democrática, além de maior interação entre população e Estado (FREY, 2000). Tal uso da internet é tanto tratado como governo eletrônico (CHADWICK, 2003; JAEGER, 2005) quanto governança eletrônica (FREY, 2000; FREY; REZENDE, 2005).

Mas qual a diferença entre os termos? E como a governança eletrônica tem sido desenvolvida no Brasil? O objetivo do artigo é apresentar as experiências concretas dos orçamentos participativos (OP) na internet como possíveis projetos de governança eletrônica, evidenciando as características fortes e fracas dos processos no que diz respeito à promoção de valores democráticos.

Na segunda seção do estudo, fazemos a diferenciação entre os conceitos de governo eletrônico e governança eletrônica. Evidenciamos que se tratam de conceitos similares ou até idênticos de acordo com o pesquisador e apresentamos assim uma síntese da governança eletrônica que almejamos. Na terceira seção, apresentamos e avaliamos os *sites* do Orçamento Participativo Eletrônico (E-OP) de Porto Alegre e do Orçamento Participativo Digital (OPD) de Belo Horizonte. Apesar do primeiro se tratar de expansão do processo presencial para a internet e o segundo se apresentar como programa totalmente realizado pela internet, a comparação mostra-se frutífera. Primeiramente, porque o programa porto-alegrense permite realizar determinadas funções exclusivamente pelo ambiente *online*. Segundo, porque o programa apresenta determinadas características fortes exatamente por estar vinculado ao processo presencial, o que, como evidenciaremos, não acontece no OPD de Belo Horizonte.

Apresentamos indícios de que o E-OP apresenta duas fortes características: ambiente informativo denso para consulta popular e ferramentas que fortalecem a *accountability* governamental ao permitir acompanhamento de obras do OP. O OPD, por sua vez, apresenta diversas ferramentas participativas como fórum, *chat* e mural de recados, mas se foca na participação direta do cidadão pela votação eletrônica.

Na quarta seção, retomamos o conceito de *governança eletrônica desejável* e mostramos que ela é alcançável se mesclarmos os pontos fortes dos dois casos apresentados. Na quinta seção encontram-se as conclusões do presente artigo.

2 GOVERNO ELETRÔNICO *VERSUS* GOVERNANÇA ELETRÔNICA: DISTINÇÕES E SIMILARIDADES

Para melhor compreender a inserção dos orçamentos participativos na internet utilizaremos algumas teorias a respeito de *governança eletrônica*. O termo, todavia, não exprime conceito único ou aceito de maneira abrangente, mas possui inúmeras definições, que variam de acordo com o ponto de partida do pesquisador. Outro problema constante é o conflito com o conceito de *governo eletrônico*.

O *erro conceitual*, todavia, é esperado, uma vez que diferentes pesquisadores ora atribuem características distintas a cada um dos conceitos, ora tratam os termos como sinônimos. Pode-se afirmar que governo eletrônico é um conceito mais abrangente, no qual as novas tecnologias de informação e comunicação são aplicadas às funções de governo, que podem visar a diferentes setores, o cidadão ou o mercado. Tem o potencial de diminuir custos, desenvolvimento econômico, redução da redundância, maior transparência e *accountability* e aprimorar serviços para os cidadãos como melhores condições de acesso à informação e a serviços governamentais, ampliando a qualidade destes serviços e garantindo maiores oportunidades de participação social no processo democrático (FREY; REZENDE, 2005; JARDIM, 2004; JAEGER, 2005; RUEDIGER, 2002).

Entre as possíveis abordagens sobre a internet e em especial sobre governo eletrônico, alguns autores destacam uma linha, que tenderia a enfatizar a questão informacional ou *clientelista*,² ou ainda, uma relação de cima para baixo – *top-down* – ou vertical entre representantes e representados (CHADWICK, 2003; DAHLGREN, 2005; GOMES, 2005a). Nesta visão, os cidadãos pouco podem interferir no meio político.

É a blindagem antipúblico caracterizada por Gomes (2005a) e Bentivegna (2006) na qual o sistema político arma barreiras contra a participação dos cidadãos. Mesmo quando há ferramentas e possibilidades participativas e interativas, elas não são efetivamente capazes de alterar a lógica de tomada de decisões ou o funcionamento do sistema político.

Entretanto o cidadão não é ignorado. As tecnologias de informação e comunicação (TICs) permitem um governo mais próximo às pessoas por meio das consultas *online*. A informação pode ser usada para aprimoramento das políticas e administração na forma de guia, logo o cidadão pode *influenciar* as decisões políticas por intermédio do ambiente virtual, em especial pelas ferramentas oferecidas nos *sites* governamentais (CHADWICK, 2003).

2. O termo não visa criticar determinadas práticas. No caso, o cidadão é tratado como cliente.

Nessa linha, o bom governo eletrônico seria caracterizado essencialmente por reduzir custos estatais por um lado e prover melhores serviços ao cidadão por outro. O cidadão é um cliente ao qual o governo deve fornecer serviços. O uso das novas tecnologias seria uma forma de maximizar esta entrega de serviços, que poderá ser feita de maneira mais rápida e eficiente (GOMES, 2005a; FREY; REZENDE, 2005; JARDIM, 2004). Assim, a excelência é essencialmente caracterizada por transparência e *accountability*, ambos alcançados por *sites* que permitam a vasta utilização de serviços do governo e que estejam repletos de informações governamentais relevantes aos cidadãos.

A segunda linha tende a caracterizar o governo eletrônico como um experimento em construção, um produto inacabado. Desta forma, “considerando sua natureza eminentemente política, bem como pública, deve necessariamente ser percebido como um processo em constante desenvolvimento” (FREY, REZENDE, 2005, p. 55).

O foco é a participação social no processo democrático e a intervenção direta da vontade civil no interior das instâncias decisórias do Estado (GOMES, 2005a;³ JARDIM, 2004). Este modelo considerado *forte, deliberativo, transformador* ou mesmo *radical* (CHADWICK, 2003; FREY, 2000; GOMES, 2007) implica em mudanças profundas na própria forma de administração, que passará a ser permeada por informações fornecidas pela população, criando assim uma interatividade “mais complexa, horizontal e multidirecional” (CHADWICK, 2003).

Nessa visão, surgem algumas definições para governança eletrônica. Aqui os dois conceitos se imbricam e até se confundem. Fica difícil caracterizar o limite do e-governo e o começo da e-governança. O segundo acaba aparecendo como parte ou mesmo como um estágio do primeiro, “seria um passo fundamental para uma gestão moderna e eficiente, porém, sobretudo efetivamente promotora de preferências democráticas na sociedade” (RUEDIGER, 2002, p.1). Ou ainda, como definido por Jardim:

O termo *e-governance* (governança eletrônica) centra-se em uma visão ampla de governabilidade, sinalizando como opera, trabalha e se organiza a sociedade à qual o governo deve assegurar o acesso e a participação em diversas redes de informação. Possui um sentido mais amplo e abarca o conceito de *e-government*, o qual teria como foco as tarefas gerenciais que conduzem à interação cidadania-governo. Do ponto de vista estritamente tecnológico, o E-gov visaria o cidadão como um ponto a conectar dentro de uma rede, enquanto a governabilidade eletrônica asseguraria o acesso e participação dos cidadãos individual e coletivamente dentro das redes governamentais (2004, p. 6-7).

3. Gomes (2005a) não trata exatamente sobre governo eletrônico ou governança eletrônica, mas sim de problemas existentes no verbete *democracia digital*. Não desejamos mesclar os termos ou tomá-los como sinônimos. Ao longo do texto, apenas usamos algumas referências a ações governamentais no ambiente *online* e características da internet destacadas por Gomes para auxiliar nossa argumentação. Para uma discussão mais profunda a respeito de democracia digital, ver também Gomes (2007).

De modo semelhante ou complementar, a governança eletrônica corresponde ao modo ou ao processo de conduzir uma sociedade para melhor atingir suas metas e interesses, sendo a participação civil uma das possibilidades de se realizar uma renovação dentro do aparato estatal e uma rearticulação entre Estado e sociedade (FILHO; CARNEIRO, 2008).

Todavia o melhor provimento de serviços públicos aos cidadãos não implica necessariamente em mudanças estruturais do Estado. Tais mudanças implicam em uma “governança social negociada” com base na criação de canais de participação popular e parcerias entre público e privado; “a ênfase está no aumento de poder social, ou seja, a inclusão e o fortalecimento dos não poderosos nos processos de tomada de decisão política, enquanto que a eficiência administrativa é considerada um objetivo subordinado” (FREY, 2000, p. 35).

Para Frey, as TICs acabam sendo *catalisadores* do processo, pois oferecem ferramentas que permitem a criação de novos modelos de redes sociais e políticas, além de permitirem novas formas de participação democrática. A internet privilegia modos de relacionamentos transversais e estruturas mais fluidas, semelhantes às estruturas de rede que caracterizam os processos sociais e políticos das sociedades modernas (FREY, 2000, p. 37).

Ruediger apresenta uma proposta semelhante ao afirmar que se constitui um *Estado virtual*, extensão do real, facilitador das mudanças institucionais e capaz de promover um Estado para reinvenção do governo real.

Isso, tanto pela articulação em rede dos diversos segmentos da administração, como pela introdução de mudanças estruturais do Estado, incluindo a transparência de processos e sua maior eficiência e permeabilidade, induzindo a uma reforma estrutural da esfera pública. Impossível, portanto, nessa perspectiva, deixar de insistir aqui na sociedade civil, e na possibilidade desta de acessar de forma abrangente, por meios eletrônicos, o governo, e interferir positivamente na agenda pública, resgatando por uma perspectiva republicana a esfera estatal (2002, p. 3).

Os dois autores, todavia, concordam que essas transformações do Estado não se darão unicamente pela introdução das TICs no governo. A internet não foi criada para promover cidadania. Por outro lado, ela tem potencialidades democráticas e pode ser usada para renovar os modos de participação popular e de tomada de decisões governamentais (FREY, 2000). É preciso antes de tudo vontade política. O Estado deve considerar os novos recursos tecnológicos como elementos fundamentais em suas estratégias de reforma administrativa, participação política e desenvolvimento urbano (FREY; REZENDE, 2005, p. 10).

A questão dos problemas da democratização e reestruturação do estado, passa pela superação da dicotomia entre membros do estamento de governo e sociedade civil, e pode ser alcançado no campo da utilização das novas mídias interativas, a partir de uma abertura

planejada do projeto para a inclusão de percepções diversas, que organizadas, ampliem a responsabilidade dos sistemas e, mesmo, alterem sua relação hierárquica, promovendo mecanismos de participação nos processos de formulação e feedback da administração, transformando, notadamente, os mecanismos de serviços *ad hoc* de governo eletrônico em mecanismos políticos e sistêmicos de governança (RUEDIGER, 2002, p. 22)

Agora, não apenas a questão institucional será suficiente para a governança eletrônica ser implementada, uma vez que logicamente ela depende da população e é voltada para a mesma. Frey e Rezende (2005) – apesar de afirmar que há necessidade de um Estado *engajado*, disposto a permitir contribuições da população local para influenciar a tomada de decisões –, afirma a necessidade de uma vontade política da população em confiar no investimento do governo e assim empregar as novas tecnologias para atingir seus objetivos particulares.

Ou ainda, não basta apenas disponibilizar ferramentas *online* para participação cívica. É necessário que elas sejam efetivadas, ou seja, que elas possam romper a blindagem antipúblico descrita por Gomes (2005a) e Bentivegna (2006). Ferramentas capazes de influenciar as decisões políticas, e que tenham efeitos concretos no planejamento e desenvolvimento das políticas públicas (FILHO; CARNEIRO, 2008; FREY; REZENDE, 2005; JARDIM, 2004; RUEDIGER, 2002). Estudos acerca de programas participativos, em especial OPs (AVRITZER, 2005, 2006), apontam existir uma relação direta dos índices de participação popular com a efetividade dos processos em uma espécie de *efeito demonstração*.

Podemos então resumir a governança eletrônica *desejável*,⁴ transformadora do Estado em três pontos básicos: primeiramente, *i*) é preciso vontade política. Um Estado *engajado* disposto a desafiar as hierarquias tradicionais de poder e assim permitir contribuições da população local para influenciar tomada de decisões. Para tanto, a internet apresenta-se como ferramenta interessante para auxiliar esta *renovação* do Estado. Neste ponto, é importante a oferta de ferramentas *online*; *ii*) que permitam a procura de informações políticas qualificadas sobre o governo, que possibilitem monitoramento das obras e realizações do Estado, que propiciem discussões públicas de qualidade, capazes de facilitar a definição das políticas públicas necessárias aos cidadãos, e principalmente que possibilitem uma participação civil ágil, viável, sem limites de tempo e espaço, oferecendo comodidade, conforto, conveniência ao participante (GOMES, 2005a, 2005b). Finalmente, as ferramentas criadas para estes fins devem ter efeitos reais, *iii*) no sistema político, que sejam percebidos pelo cidadão, incentivando-o a continuar discutindo, votando e participando.

4. A governança eletrônica defendida ao longo do texto almeja fomentar diversos valores democráticos como *accountability*, transparência, informação ampla ao cidadão e participação política, o que é tratado por alguns pesquisadores como componentes da ideia de *democracia digital*. Optamos por não diferenciar os termos para não criar um emaranhado desnecessário, mas a aproximação dos conceitos certamente é válida e interessante.

No caso brasileiro, vários autores (FILHO; CARNEIRO, 2008; FREY, 2000; GOMES, 2005a, RUEDIGER, 2002) apontam o predomínio de *sites* governamentais focados na entrega de serviços públicos aos cidadãos, que ainda não exibem nem ambientes informativos densos, nem efetivas ferramentas de participação popular. Ou seja, os *sites* do governo estariam mais próximos ao primeiro modelo de governo eletrônico e ainda distantes da governança eletrônica, capaz de reestruturar as relações entre sociedade civil e governantes.

A introdução dos orçamentos participativos na internet mostra-se como possibilidade desta governança eletrônica. Na próxima seção, descreveremos os programas *online* de Porto Alegre e Belo Horizonte e tentaremos evidenciar as características que os tornam próximos ou distantes da governança eletrônica aqui definida.

3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA INTERNET E O POTENCIAL PARA A GOVERNANÇA ELETRÔNICA

3.1 O E-OP: informação e transparência ao cidadão

O orçamento participativo foi criado em 1989 na cidade de Porto Alegre, fruto de convergência de diversos fatores como: movimentos sociais organizados demandando por maior participação popular; a Constituição de 1988, que facilitava tal participação nas decisões municipais e a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT), que montou sua plataforma política exatamente nesta abertura da prefeitura a uma maior participação civil (AVRITZER, 2005).

Todavia, não dispomos do espaço ou mesmo da necessidade de se apontar todo o histórico ou procedimentos⁵ do processo, que alternou entre momentos de extrema euforia ou ceticismo (NAVARRO, 2005). O OP firmou-se na cidade e alcançou proeminência entre população, meio político e meio acadêmico, sendo reconhecido como renovação institucional e governança popular com poder efetivo para intervir no rumo das políticas públicas (AVRITZER, 2005, 2006; NAVARRO, 2005; FUNG; WRIGHT, 2000).

O primeiro endereço eletrônico do OP de Porto Alegre foi elaborado em 1995 e apresentava informações simples como agenda de reuniões dos grupos e o funcionamento básico do programa. Inicialmente, o *site* apenas replicava informações contidas em outras mídias como a imprensa, rádio, TV, folhetos da prefeitura, jornais de comunidades etc. (PESSI, 2003). Não havia disponibilidade de *e-mail* ou outras ferramentas de participação.

5. Ver Avritzer (2005, 2006) e Navarro (2005) para mais informações sobre o processo do OP de Porto Alegre.

Em 2000, é inserida a ferramenta para prestação de contas, que permitia ao cidadão acompanhar a contratação e execução de obras e a implementação de serviços municipais. Tal ferramenta permitiu monitoramento constante sobre o estágio das obras e dos serviços sendo realizados pelo OP presencial.

Em 2001 inicia-se o processo que podemos chamar de orçamento participativo eletrônico,⁶ no qual foi introduzida a ferramenta para inserção de sugestões de obras pela internet. Tal possibilidade aproxima-se a um projeto de governança eletrônica, ligada ao OP, por parte da prefeitura de Porto Alegre. Por intermédio do *site* do E-OP – <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>> – era possível enviar demandas de obras a serem realizadas pelo OP presencial. Tais demandas eram avaliadas por técnicos da prefeitura e retornadas aos cidadãos com as adaptações necessárias. No caso de aprovação da demanda, as sugestões enviadas pela internet eram inseridas e avaliadas nas assembleias do OP presencial. O cidadão – através da internet – era constantemente informado sobre o processo, o envio da demanda para as assembleias regionais e as datas destas.

O objetivo, portanto, não era substituir o processo presencial, mas sim reforçá-lo (PESSI, 2003). Depois de ter sua demanda incluída pela internet, o cidadão precisava comparecer nas assembleias regionais para defender sua proposta, ou ela acabaria tendo poucas chances de ir adiante. O próprio *site* do E-OP incentivava tal atitude após a aprovação da demanda.

Todavia, grande parte das demandas digitais não se enquadrava no tipo de obras realizadas pelo OP ou ainda no padrão exigido pela prefeitura, assim, mais de 70% não chegou às assembleias regionais (PORRAS, 2004). Desta forma, grande parte das indicações realizadas pela internet eram devolvidas ao usuário para revisão e muitas acabavam não sendo enviadas novamente. Para Pessi (2003) e Porras (2004), este foi um fator fundamental para a queda no número de envio de demandas. O número de sugestões foi de 600 em 2001, caiu para 193 em 2002 e depois para 100 em 2003. “Estes números são o maior reflexo da falta de motivação que os internautas encontraram em participar ao perceberem a baixa ou nula incidência que sua participação poderia chegar a ter no processo decisório” (PORRAS, 2004, tradução nossa). O que condiz com a hipótese de que é vital efetivar as ferramentas para manter e incentivar a participação popular.

No atual *site* do OP de Porto Alegre, não é mais possível inserir demandas de obras. Podemos dizer que o atual *site* é carente de ferramentas participativas. A inserção de obras *online* foi retirada, não temos *chats*, fóruns, *weblogs* ou ferramentas semelhantes como veremos, que são oferecidas no OPD 2008 de Belo Horizonte. A única forma de participar é através dos endereços eletrônicos.

6. Denominado E-OP por Pessi (2003), classificação que também iremos adotar.

Entretanto o *site* apresenta duas fortes características: informação política e *accountability*. No primeiro quesito, você é capaz de encontrar a história do OP, a estrutura e as regras de funcionamento, a divisão das temáticas (características do OP de Porto Alegre), a divisão das regiões da cidade, os delegados titulares e suplentes de cada região, representantes da prefeitura relacionados ao OP com seus respectivos telefones e *e-mails*, o calendário de assembleias e um vasto histórico sobre as prioridades decididas no OP presencial 2005-2009. Finalmente, ele apresenta uma estrutura de notícias na página principal, que geralmente é alimentada por dados da prefeitura não relacionados ao programa, mas que se foca em notícias do processo, quando o mesmo está ocorrendo.

No segundo quesito, foi mantida a ferramenta para prestação de contas. Por meio desta, é possível não apenas acompanhar as obras, mas também acessar as despesas orçamentárias da prefeitura, o plano plurianual da cidade e relatórios da prefeitura sobre as finanças públicas. Interessante notar que os relatórios não se restringem ao Poder Executivo. Também podem ser acessados dados a respeito do Poder Legislativo.

Uma crítica que é vigente em todas as versões do *site* é a falta de utilização dos recursos multimidiáticos da internet. O *site* essencialmente resume-se a textos e fotos. Não há sons, vídeos, *wikis* ou outras ferramentas interativas à disposição. Apesar de ser um *site* funcional no quesito de procura de informações, ele é pouco atrativo e pode inibir o retorno do visitante.⁷

No atual momento, é possível avaliar que o *site* do OP de Porto Alegre cumpre bem a função de apresentar informações diversas ao cidadão seja sobre o programa participativo, seja sobre a prefeitura que o realiza. Por outro lado, o *site* falha em possibilitar maior interlocução entre sociedade civil e Estado, que possa melhor atender às demandas do primeiro ou permitir reformulação estrutural do segundo. Se em determinado momento, o *site* apresentou um projeto de governança eletrônica – ao permitir a participação popular pela internet –, ele volta ao seu estágio inicial e apenas complementa basicamente o OP presencial.

Todavia, não podemos considerar, que apenas de participação vive o cidadão. Segundo Jensen e Venkatesh (2007), o cidadão realiza três atividades principais ao utilizar *sites* governamentais: procurar por informação, contatar representantes políticos ou engajar em discussão *online* sobre políticas locais. Por sua vez, Gomes (2005a) nos alerta que para a participação política é preciso informação atualizada e de qualidade.

7. Coleman *et al.* (2008) afirmam que há forte evidência entre atratividade, utilidade e uso do *site* e o retorno do internauta ao mesmo. *Sites* que se utilizam de ferramentas multimidiáticas também são cotados mais positivamente pelos usuários, aumentando a chance de um novo acesso.

Logo, temos um ambiente denso de informações, que é um dos requisitos para participação efetiva e autêntica (GOMES, 2005a). Podemos afirmar que o *site* do E-OP apresenta-se como opção simples, fácil e conveniente para coleta de informações sobre o processo presencial, seu histórico, procedimentos para participar, datas de reuniões e afins.

Além disso, o *site* do OP de Porto Alegre apresenta muita efetividade no quesito de transparência e, conseqüentemente, *accountability*. Qualquer cidadão é capaz de acessar dados sobre a realização das obras do OP, sobre o andamento das mesmas; pode acessar os dados orçamentários do Executivo e Legislativo, e assim manter um monitoramento *online* tanto sobre o processo do OP quanto do próprio órgão municipal.

Avritzer (2005) afirma que há forte ligação entre órgãos de monitoramento no OP presencial e maior eficiência administrativa. Outra consequência do acompanhamento civil é a menor possibilidade de corrupção e/ou gastos desnecessários pelo órgão estatal. O *site* mostra-se como ferramenta adicional para este acompanhamento da população e certamente pode representar os mesmos benefícios ou até maiores, devido às diversas facilidades apresentadas pela internet.

3.2 Orçamento Participativo Digital: participação direta do cidadão

O orçamento participativo foi implementado em Belo Horizonte em 1994, também após o PT ganhar as eleições municipais. O modelo adotado na cidade foi diferente em vários quesitos daquele criado em Porto Alegre,⁸ todavia também foi bem sucedido em alcançar grande participação popular e tornar-se um programa constante no governo.

Em Belo Horizonte, a prefeitura optou pela criação de um processo à parte. Em 2006, nascia o orçamento participativo digital, um programa totalmente distinto dos OP regional e da habilitação já existentes. O OPD ganhou *site*, calendário e até orçamento próprio. O *site* foi implementado como um bloco, ou seja, em certo momento foi divulgado o OPD e hospedado todo o *site* na internet.

A grande inovação do OPD foi permitir à população votar diretamente nas obras a serem realizadas. A votação foi integralmente realizada pela internet, sendo preciso apenas o título de eleitor da cidade para participar do processo. Foram escolhidas pela prefeitura 36 obras divididas entre as nove regionais. O eleitor poderia votar em uma obra de cada regional. Para diminuir a dificuldade das barreiras digitais, foram implementados quiosques de votação em toda a cidade, nos quais existiam agentes da prefeitura treinados para orientar o cidadão a votar nas obras. Além disso, foram indicados locais com acesso público à internet como escolas, bibliotecas, secretarias municipais e outros órgãos ligados à prefeitura.

8. Ver Sampaio (2008) para informações detalhadas sobre o funcionamento do OP regional de Belo Horizonte.

Outro grande avanço do OPD foi a abertura de um fórum *online* para participação popular. A ferramenta é considerada pela literatura de participação na internet como ideal para os pressupostos da deliberação pública. Ela representa o modo de comunicação de três vias, no qual um cidadão não posta a mensagem apenas para o representante do Estado, mas também para outros cidadãos (FERBER; FOLTZ; PUGLIESE, 2008). Tal modo de comunicação permitiria inclusive que a informação fosse construída coletivamente por sociedade civil e Estado, de maneira semelhante à descrita por Avritzer (2005) sobre o OP presencial.

Entretanto, o fórum não foi tornado efetivo pela prefeitura. Além de não ser prerequisite para votação, ele não foi divulgado na grande mídia junto da ferramenta de participação. Não houve nenhuma evidência, pelo poder institucional, de que as discussões que ali ocorreram teriam algum aproveitamento posterior. O fórum, por sinal, acabou sendo desativado após as votações.

Além disso, outra crítica que podemos tecer ao OPD 2006 é ao seu ambiente informativo extremamente pobre. Se seguirmos o preceito de Gomes (2005a), a participação popular na internet não se limita a ferramentas de interação, mas necessita de informação de qualidade. O *site* preocupou-se muito com a ferramenta de participação e pouco em fornecer informações relevantes à população. Em cada obra no *site*, havia apenas informações básicas como localização, custo e previsão da obra. Não houve preocupação em esclarecer aos moradores sobre a necessidade da obra, os impactos positivos e negativos de sua realização para cada região e para a cidade. Assim, pode se concluir que a participação popular foi fraca no OPD, ao menos se levarmos em conta os pressupostos deliberativos para um debate político de qualidade.⁹

Após o processo do OPD em 2006, o *site* foi mantido no ar, mas foram retirados o fórum e as informações sobre as obras. Foram mantidos os dados da participação – número de votantes, número de votos por pessoas, bairros e regionais –, as obras vencedoras e depoimentos diversos da população sobre o sentimento de ter participado no OPD.

Dessa forma, o *site* permaneceu até meados de setembro de 2008, quando o novo OPD foi iniciado. Novamente, um novo *site* foi instaurado como bloco. Este novo *site* se diferenciava notadamente daquele apresentado em 2006.

No quesito da participação direta, a principal mudança é que ao invés de obras por regionais, foram escolhidas cinco grandes obras viárias, que afetam o trânsito de várias regiões da cidade. Os eleitores deveriam votar entre as cinco obras e apenas uma seria realizada pelo OPD 2008. Além dos quiosques, a prefeitura deu outro passo importante para diminuir a exclusão digital. Além dos pontos indicados para acesso à

9. Pressupostos enumerados por Cohen (1997) e Habermas (1997).

internet, a prefeitura disponibilizou telefone gratuito para se votar. Novamente, apenas o título de eleitor de Belo Horizonte foi requisito para participar.

No aspecto da eleição, é possível apontar um problema com o novo método de votação. No OPD 2006, as obras eram escolhidas por regionais. Dentro de cada regional há bairros com diferentes níveis de desenvolvimento urbano, todavia, as diferenças tendem a ser menores e as regionais costumam apresentar características em comum. Ao propor votação que elege uma única obra em toda a cidade, a prefeitura cria uma situação de disputa. E com o fator agravante de jogar regiões com vasto acesso a internet contra regiões mais simples e carentes, ou seja, há uma grande desconsideração sobre o fator das barreiras digitais e de sua possível influência na votação. Uma possibilidade seria criar algum tipo de critério de justiça semelhante ao que acontece no OP.¹⁰

No aspecto da participação argumentativa, houve duas interessantes novidades. Além do fórum, que foi reativado, criou-se a possibilidade de se deixar recados na página referente a cada uma das obras – sem a necessidade de registrar. Também criou-se um *chat* que era aberto para debates com representantes da prefeitura para fazer divulgações, discutir entre os cidadãos, retirar dúvidas e afins. A primeira ressalva é o fato do *chat* ser aberto unicamente quando há agente da prefeitura agendado para conversar com a população, ou seja, o *chat* não é aberto para discussões dos cidadãos e ele não apresenta nenhuma forma de recuperação da conversação realizada. A segunda ressalva é o fórum pré-moderado. Ao testarmos a ferramenta,¹¹ ficou comprovado que uma mensagem poderia demorar até dois dias para ser liberada e que tal liberação nunca ocorria nos fins de semana. Esta limitação pode inibir a participação popular, principalmente se considerarmos o aspecto de conversação livre na internet.¹²

No aspecto informacional, houve maior evolução. As informações sobre cada obra tornaram-se muito mais abrangentes e principalmente próximas aos cidadãos. Primeiramente, foram disponibilizadas imagens que comparam as atuais vias com ilustrações de como as vias ficarão após a reforma. Depois, foram adicionados vídeos, nos quais são explicados os benefícios esperados com as reformas, evidenciando-se a importância da obra para a região em questão.

Outra inovação no *site* do OPD 2008 é a possibilidade de se *acompanhar* as obras escolhidas no OPD 2006. O *site* mostra quais são as obras e o estágio de execução no qual elas se encontram. Nas obras concluídas, há comparações entre

10. No OP regional de Belo Horizonte, parte dos recursos é distribuído pelo índice de desenvolvimento humano (IDH) das regionais, ou seja, as regiões mais carentes recebem maior porcentagem da verba.

11. Teste realizado nos dias 28 de novembro de 2008 e 5 de dezembro de 2008.

12. Por outro lado, autores como Jensen (2003), Wright e Street (2007) e Papacharissi (2004) encontraram evidências que fóruns pré-moderados e/ou sob controle/incentivo estatal apresentam discussões políticas mais balanceadas, sérias e embasadas.

a região *antes e depois* por meio de fotos. Nas obras em execução, há fotos do atual estágio e comparativos com o momento inicial. Todavia, não é uma ferramenta dinâmica como aquela encontrada no OP de Porto Alegre. As informações são fixas, estáticas. O internauta não pode se aprofundar nas mesmas ou mesmo se cadastrar para receber informações posteriores.

Agora, se por um lado podemos afirmar que houve clara evolução entre o processo de 2006 e 2008, no quesito de informações relevantes ao eleitor, por outro lado ainda não podemos dizer que este modelo alcança o ambiente informacional denso do OP de Porto Alegre. Não temos planos e/ou relatórios orçamentários disponíveis. O histórico do processo resume-se a uma página e não explica os pormenores do OPD 2006. De maneira contraditória, há um histórico maior a respeito da criação do OP¹³ em Belo Horizonte, que em relação ao OPD.

A contradição está no fato do OP regional e do OP habitacional não possuírem *sites* próprios. Geralmente, a divulgação dos dois processos ocorre no próprio *site* da prefeitura. O OPD, desde a criação, apresentou-se como um segundo processo totalmente paralelo aos programas presenciais. Desta forma, cria-se um *site* no qual nem somos capazes de ver detalhes a respeito do OPD 2006, nem podemos nos aprofundar na estrutura de funcionamento do OP presencial.

Uma característica marcante do *site* do OPD 2008 é o uso de recursos multimidiáticos. Além de fotos, vídeos e ilustrações, o *site* faz uso de tecnologia de localização na internet,¹⁴ que permitem o internauta *navegar* pelo mapa de Belo Horizonte e localizar exatamente a posição das obras. O próprio *site* incentiva descobrir Belo Horizonte, conhecer as obras e a cidade de maneira diferente e divertida!¹⁵ Isto é uma forma de incentivar o internauta a retornar ao *site* (COLEMAN *et al*, 2008).

O *site* do OPD 2008 apresenta-se próximo aos ideais da governança eletrônica mencionada. Primeiramente, existiu vontade política: *i*) por parte da prefeitura para criar todo um programa de governança eletrônica, com base em programa de reconhecida participação popular; depois, *ii*) foi criado um *site* exclusivo para tal programa, que incentivava participação civil ágil, viável, sem limites de tempo e espaço, oferecendo o máximo de conveniência ao cidadão; por fim, *iii*) as ferramentas de participação tiveram efeitos reais no sistema político, pois as obras escolhidas pelos cidadãos estavam sendo realizadas. O sentimento de efetividade certamente pode incentivar o eleitor a voltar ao *site* do OPD em 2008 e votar novamente, uma vez que as obras de 2006 foram iniciadas conforme o prometido.

13. Devido à comemoração dos 15 anos de implementação do OP presencial na cidade.

14. Google mapas. Disponível em: <<http://maps.google.com.br/maps?hl=pt-BR&tab=wl>>.

15. *Slogan* no *site* do OPD. Disponível em: <<http://opdigital.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 26 nov. 2008.

Entretanto, sob outros critérios, a participação política no processo do OPD é limitada e essencialmente plebiscitária, sendo que o poder do cidadão está limitado à parte final do processo, ou seja, o poder efetivo para causar mudanças na administração é limitado ou nulo. Na próxima seção, fazemos uma comparação entre os dois programas e tentamos aprofundar os motivos pelos quais o OPD se afasta do modelo apresentado de governança eletrônica.

4 E-OP VERSUS OPD: UMA POSSIBILIDADE DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA

Primeiramente, o OPD ainda se afasta de uma governança eletrônica desejável pela forma de participação escolhida. Mesmo a versão de 2008, que ampliou o leque de ferramentas deliberativas, ainda as relegou a um papel secundário. Novamente, não havia garantia de que as discussões ocorridas no *chat*, fórum ou nos comentários, seriam aproveitadas. Nenhuma destas ferramentas foi prerequisite para a votação *online*. Se no modelo de Ferber, Foltz e Pugliese (2008), tais ferramentas são consideradas capazes de propiciar comunicação de três vias, é importante notar que o agente estatal precisa estar interessado e participar ativamente. No OPD, houve comunicação de duas vias, mas apenas entre cidadãos. Os internautas postaram suas opiniões apenas para outros usuários. O Estado esteve à parte de todo processo.

Gomes (2005b), alerta para duas necessidades para um processo realmente inovador. Primeiramente, é preciso que o processo seja construído em duas mãos entre Estado e sociedade civil. A própria lógica do OPD é contrária a isto. A prefeitura escolhe as obras, determina quando se dará a votação e nomeia os critérios. É um cardápio restrito demais e totalmente controlado pela prefeitura. O OPD acaba se configurando no formato de uma simples enquete – *Qual a sua obra favorita?* Este controle ou *gatekeeping* por parte do Estado impediu que houvesse discussão pública capaz de satisfazer os requisitos de autenticidade e efetividade necessários para a governança eletrônica.

Em segundo lugar, esse excessivo controle da prefeitura, permitiu ao cidadão *apenas* votar. Falta mais inclusão da sociedade no planejamento e na execução de tais processos. Além disso, não há ferramentas que permitam acessar os gastos do OPD ou realizar acompanhamento próximo às obras como acontece no E-OP. Tais ferramentas estão diretamente ligadas ao *accountability* do Estado e, em consequência, à confiança do cidadão no processo e em seu proponente.

Em terceiro lugar, como dito anteriormente, informações políticas relevantes são vitais para participação de qualidade, já que quanto mais informado o cidadão, maiores as chances de realizar um voto consciente. Apesar da melhoria entre os dois processos, o OPD ainda fica aquém, principalmente se comparado com o E-OP. Os vídeos podem sanar as dúvidas básicas, mas certamente não permitem o eleitor se aprofundar na questão antes de realizar o seu voto.

Logo, o OP Digital de Belo Horizonte – apesar de seus vários avanços – não apresenta características importantes de um modelo de governança eletrônica capaz de estreitar as relações entre esfera civil e representantes políticos. Reconhecemos que qualquer modelo a ser apresentado é difícil ou impossível de ser inteiramente reproduzido. Em diversos casos, o modelo serve como o padrão comparativo, como a forma *ideal* de realizar-se determinado evento.

Entretanto, que nosso modelo de governança eletrônica não esteja tão afastado dos casos empíricos ou que seja impossível de ser alcançado. Afirmamos – ao contrário – que ele já se encontra nos dois programas apresentados, o que justifica a comparação proposta por este estudo.

O modelo desejável deve estar próximo de um governo comprometido em oferecer ferramentas participativas como acontece no OPD. Oferecer *chats*, fóruns, murais virtuais e afins são prerequisites necessários para alcançarmos o governo eletrônico deliberativo proposto por Chadwick (2003), que estamos classificando como governança eletrônica. Tais ferramentas são essenciais para a comunicação de três vias (FERBER; FOLTZ; PUGLIESE, 2008), essenciais para a constituição de públicos capazes de agir na esfera pública. Tal comunicação possibilitará processos de discussão aberta, voltados para realizar o consenso motivado racionalmente (DAHLGREN, 2005, p. 156) da teoria habermasiana. O público, assim, deve ser livre – sem o *gatekeeping* do Estado ou do jornalismo – para produzir sua própria informação política e disponibilizá-la tanto para o governo quanto para os outros cidadãos (BENTIVEGNA, 2006; COLEMAN *et al.*, 2008; GOMES, 2005b; FERBER; FOLTZ; PUGLIESE, 2008).

Entretanto, essa oferta não é válida se não houver disposição verdadeira do governo. Opções prontas, restritas e com total controle do agente estatal (GOMES, 2005b; FERBER; FOLTZ; PUGLIESE, 2008) tendem a produzir resultados simples e incapazes de gerar mudanças estruturais seja entre a população, seja na forma como são tomadas as decisões políticas. A comunicação de três vias que estamos enfatizando necessita da participação do agente estatal, mas de modo a realmente levar em consideração as demandas e sugestões dos cidadãos.

Insistimos, todavia, na necessidade de informações de qualidade estarem disponíveis no *site* governamental. O OP presencial apresenta evidências empíricas de que o cidadão é capaz de lidar com conhecimento técnico, que geralmente é restrito aos especialistas (AVRITZER, 2005). Tal conhecimento, aliado às experiências do cidadão, que é o mais próximo dos problemas a serem enfrentados, torna o público capacitado para influenciar e participar das decisões políticas em igualdade com os *experts* estatais.

Um segundo aspecto do modelo de governança eletrônica defendido no texto pede maior comprometimento governamental, pois não basta informação de qualidade e participação política. A democracia tem outros valores fortes e os governos também podem se esforçar para atendê-los. A abertura das contas públicas e ferramentas de monitoramento *online* de políticas públicas são outras possibilidades – apresentadas no E-OP –, que certamente são louváveis em qualquer projeto de governança eletrônica. Esta possibilidade de fiscalizar os atos governamentais implica em maior controle civil e tende a produzir resultados políticos mais eficientes e distantes de corrupção e clientelismo.

O OP em ambas as cidades já conta com institutos populares que realizam esse monitoramento das obras, mas a possibilidade de fazer tal fiscalização pela internet tende a acrescentar todas as facilidades e comodidades da participação política *online*. Tal controle das realizações do Estado é outro fator para elevar a confiança da população em seus representantes.

Ao realizar tais ações, o Estado se mostrará comprometido a desafiar as estruturas antigas, hierárquicas e burocráticas de poder. Um governo capaz de não apenas receber as informações por parte dos cidadãos, mas efetivamente utilizá-las para melhorar sua gestão administrativa e fazer políticas públicas mais eficazes e próximas às necessidades da população. Um representante disposto a permitir a participação civil não apenas no final das políticas públicas, mas durante o planejamento e a execução destas.

Como importantes pontos de ressalva, frisamos que o objetivo do artigo foi apresentar possíveis utilizações da internet pelo Estado para alcançar a governança eletrônica almejada acima descrita. Ao longo deste trabalho, pontuamos diversas vezes que a participação civil é vital no processo. Notamos que há fortes evidências que um Estado engajado e disposto a fornecer informações relevantes, ferramentas de participação e *accountability* tende a gerar confiança na esfera civil, que se sentirá mais segura para participar de tais ações estatais.

Todavia, é importante observar, que mesmo se criando ferramentas perfeitas para governança eletrônica, e ainda que exista um governo disposto a aceitar todas as mudanças necessárias para tanto, também é vital que as pessoas estejam dispostas a se engajar. Portanto, a cultura política é um fator que nunca pode ser desprezado (DAHLGREN, 2005; GOMES, 2005a). Se vivenciamos uma cultura política de apatia e desconfiança, então não apenas ferramentas *online* ideais bastarão para as reformulações propostas. Será preciso divulgação e principalmente incentivo ao cidadão para que ele também esteja disposto a se engajar, conhecer, utilizar as novas ferramentas e passar a ter maior interação com seus representantes. Devido ao nosso foco na questão institucional, optamos por não aprofundar nesta importante questão, que de forma alguma deve ser desconsiderada ao se criar projetos de governo ou governança eletrônica.

Outro ponto importante é a questão das barreiras digitais. Também tecemos alguns comentários ao longo do trabalho, mas novamente não se tratou de nosso argumento principal. Frey (2000) acredita que não possamos falar de um verdadeiro projeto de governança eletrônica se não houver amplos pontos de acesso público e o devido treinamento à população para utilizar as novas tecnologias. Trata-se de um ponto capital para qualquer projeto de governança eletrônica, mas não uma questão que deva impedir sua realização.

De tal maneira, não é preciso ignorar todos os possíveis benefícios advindos da governança eletrônica, enquanto 100% da população não estiver conectada. Seria o mesmo que desconsiderar todas as vantagens da escrita e dos livros, por exemplo, enquanto existirem analfabetos. As ações não precisam ser sequenciais. Elas podem ser simultâneas, ou seja, investimentos em educação, estrutura básica e em governança eletrônica. Acreditamos que quiosques e pontos públicos de acesso já se mostram como grande evolução. O telefone gratuito para votação do OPD expôs-se ainda como outra opção fácil e viável.

“Alguém pode dizer que eu estou falando de um segmento muito pequeno da classe média. Não é verdade. Você vai na favela e está cheia de *lan house*” – afirmou o então prefeito Fernando Pimentel¹⁶ após a realização do primeiro OPD em 2006. O fenômeno de *lan houses* a preços populares certamente poderia acrescentar à questão da exclusão digital. Talvez os índices que avaliam o acesso à internet em casa, trabalho e escola não sejam o suficiente para análise da participação *online*, especialmente ao tratarmos de questões de necessidade do cidadão carente.

5 CONCLUSÕES

Buscamos inicialmente esclarecer a diferença entre governo eletrônico e governança eletrônica. Concluímos que os termos tendem a ser confundidos e que diversas características podem ser atribuídas tanto ao primeiro termo quanto ao segundo. Todavia, a governança eletrônica na literatura é geralmente relacionada a políticas públicas e/ou políticas focadas no cidadão.

Elaboramos uma definição da governança eletrônica emancipatória, capaz de modificar a relação entre sociedade civil e governo; um dos passos fundamentais para reestruturação do Estado e o avanço de diversos valores democráticos.

Em nossa análise, esta governança eletrônica depende essencialmente de três passos. O primeiro e mais importante está relacionado à vontade política. A internet não será capaz de realizar modificação profunda no Estado, se os agentes governamentais não estiverem dispostos a permitir tais alterações. Em segundo lugar, são necessárias ferramentas digitais que estejam de acordo com estas transformações e avanços.

16. Disponível em: <http://www.politicavoz.com.br/politicadigital/artigo_08.asp>.

Almejamos por instrumentos que permitam a procura por informações qualificadas, que permitam e incentivem a participação política, a deliberação pública e que possam trazer ganhos de *accountability* e/ou permitir monitoramento do Estado, entre outras possibilidades. Em terceiro lugar, tais ferramentas devem ter efeitos reais no sistema político. Não basta *chats* para discussões políticas, se elas não são consideradas pelos governantes. Não adianta um muro de recados, se eles não são lidos e colocados como questionamentos às ações do Estado.

Assim, apresentamos dois OPs na internet como opção viável de governança eletrônico. O E-OP de Porto Alegre mostrou-se um ambiente rico para pesquisa e coleta de informações, seja para se inteirar do orçamento participativo da cidade, de suas realizações, de como interagir com este, seja para pesquisar documentos e relatórios de orçamento do governo. Tais informações, aliadas a possibilidade de fiscalizar as obras e realizações da prefeitura, criaram poderosa ferramenta de *accountability*.

Já o OPD de Belo Horizonte apresentou importantes ferramentas participativas e deliberativas, que são passos essenciais para discussões políticas, deliberações públicas de qualidade e efetiva participação do cidadão. O *site* do OPD também apresentou a vantagem de utilizar-se melhor dos vastos recursos midiáticos da internet, tornando-se mais atrativo para os usuários.

Em nossa concepção, um amálgama entre os dois *sites* produziria algo muito próximo de uma governança eletrônica desejável, ao menos no que tange às ferramentas disponíveis aos internautas. Se a disposição política é um prerequisite vital para esta governança eletrônica, acreditamos que elaborar um bom *site* para busca de informação, participação civil, transparência e monitoramento seja um ótimo ponto de partida.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, n. 49, p. 25-46, 2000.
- _____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- _____. New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, p. 623-637, 2006.
- BENTIVEGNA, S. Rethinking politics in the world of ICTs. *European Journal of Communication*, n. 21, p. 331-343, 2006.
- CHADWICK, A. Bringing e-democracy back: why it matters for future research on e-governance. *Social Science Computer Review*, n. 21, p. 443-455, 2003.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Orgs.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*, Cambridge, 1997.
- COLEMAN, R. *et al.* Public life and the internet: if you build a better website, will citizens become engaged? *New Media & Society*, n. 10, p. 179-201, 2008.
- DAHLGREN, P. The internet, public spheres, and political communication: dispersion and deliberation. *Political Communication*, v. 22, p. 147-162, 2005.
- FERBER, P.; FOLTZ, F.; PUGLIESE, R. Cyberdemocracy and online politics: a new model of interactivity. *Bulletin of Science, Technology and Society*, v. 27, n. 5, p. 391-400, 2008.
- FILHO, L. J. R.; CARNEIRO, A. E. V. Governança eletrônica. *Revista da Sociedade da Informação*, v. 1, n. 1, jan. 2008/30 jun. 2008. Disponível em: < <http://sociedadedainformacao.com/Artigos/GOVERNAN%C7A%20ELETRONICA.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2008.
- FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. *Revista IP – Informática Pública*, Belo Horizonte, v. 2, p. 31-48, maio 2000.
- _____. Building a local public sphere on the internet to strengthen local democracy: the experience of Curitiba/Brazil. In: GLOBAL CONGRESS OF CITIZEN NETWORKS, 2., 2001, Buenos Aires, Argentina. *Anais*. Buenos Aires, Argentina, 2001. Disponível em: <www.globalcn2001.org>. Acesso em: 15 jul. 2008.
- FREY, K.; REZENDE, D. A. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. *Revista Eletrônica de Gestão de Negócios*, v. 1, n. 1, p. 51-59, abr./jun. 2005.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, n. 29, p. 5-42, 2000.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*, v. 3, p. 214-222, set./dez. 2005a.

GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista da FAMECOS*, Porto Alegre, v. 27, p. 58-78, 2005b. Disponível em: <http://www.pucrs.br/famecos/pos/revfamecos/27/27_wilsongomes.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2006.

GOMES, W. Democracia digital: que democracia? Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Internet e Política”. In: CONGRESSO DA COMPOLÍTICA, 2., 2007, Belo Horizonte, BH. *Anais*. Belo Horizonte, BH, 2007.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JAEGER, P. T. Deliberative democracy and the conceptual foundation of electronic government. *Government Information Quarterly*, n. 22, p. 702-719, 2005.

JARDIM, J. M. A construção do e-gov no Brasil: configurações político-informacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 5., 2004, Salvador, BA. *Anais*. Salvador: CIFORM, 2004. Disponível em: <http://www.ciform.ufba.br/v_anais/artigos/josemariajardim.html>. Acesso em: 20 set. 2008.

JENSEN, J. L. Public spheres on the internet: anarchic or government-sponsored – a comparison. *Scandinavian Political Studies*, v. 26, n. 4, 2003.

JENSEN, M. J.; VENKATESH, A. Government websites and political engagement: facilitating citizen entry into the policy process. *Center for research on information technology and organizations*, paper 399. Irvine: University of California, 2007.

MAIA, R. C. M. Redes cívicas e internet: efeitos democráticos do associativismo. *Logos*, Rio de Janeiro, v. 14, p. 43-62, 2007.

MARQUES, F. P. J. A. Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1, p. 164-187, abr./maio, 2006.

NAVARRO, Z. O orçamento participativo de Porto Alegre – 1989-2002: um conciso comentário crítico. In: SANTOS B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

PAPACHARISSI, Z. Democracy online: civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups. *New Media and Society*, London, v. 6, n. 2, p. 259-283, 2004.

PESSI, P. *E-OP: uma nova prática comunicativa do orçamento participativo em Porto Alegre*. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

PORRAS, J. I. Internet, política y democracia local. *Documentación Social*, n. 133, p. 53-76, 2004. Disponível em: <<http://www.esterkaufman.com.ar/sitios/kaufman/publicaciones/ArtInternetyDemocraciaLocal.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2008.

REVISTA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2007-2008. Disponível em: <http://portal2.pbh.gov.br/pbh/srvConteudoArq/revistaop_capa.pdf?id_conteudo=12811&cid_nivel1=-1>.

RUEDIGER, M. A. *Governo eletrônico ou governança eletrônica: conceitos alternativos no uso das tecnologias de informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado*. In: CONCURSO DE EN-SAYOS Y MONOGRAFÍAS DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 21., 2002, Caracas. *Anais*. Caracas, 2002.

SAMPAIO, R. C. Diferentes tipos de participação: alguns impactos da introdução da internet no orçamento participativo de Belo Horizonte. In: CONGRESSO DA ECOMIG, 1., 2008, Belo Horizonte, BH. *Anais*. Belo Horizonte, 2008.

WILHELM, A. *Democracy in the digital age*. London: Routledge, 2000.

WRIGHT, S.; STREET, J. Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. *New Media Society*, London, n. 9, p. 849-869, 2007.