

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO**

e-OP

**UMA NOVA PRÁTICA COMUNICATIVA DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE**

Dissertação de Mestrado

PATRÍCIA PESSI

Porto Alegre

2003

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO**

e-OP

**UMA NOVA PRÁTICA COMUNICATIVA DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE**

Patrícia Pessi

**Dissertação de Mestrado
apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em
Comunicação e Informação**

**Orientadora:
Profa. Dra. Maria Helena Weber**

**Porto Alegre
2003**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação

_____ ,

elaborada por _____, como
requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Comunicação e
Informação.

Comissão Examinadora:

Alex Primo

Prof. Dr.

Christa Berger

Prof. Dr.

Airton Luiz Jungblut

Prof. Dr.

Dedico este trabalho a todos aqueles que têm destinado parte das suas vidas à construção da democracia, em respeito à pluralidade.

*Agradeço a todos que contribuíram para a
realização deste trabalho, em especial a
minha orientadora, profa, Dra. Maria
Helena Weber, a Milena.*

SUMÁRIO

RESUMO	8
ABSTRACT9
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	10
LISTA DE TABELAS.....	11
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	12
1 INTRODUÇÃO.....	14
2 A COMUNICAÇÃO E GOVERNANÇA ELETRÔNICA	23
2.1 A Centralidade da Comunicação na Política	24
2.2 Princípios da Comunicação na Governança	31
2.3 A Nova Dinâmica Comunicacional	39
3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE.....	59
3.1 A Cidade e o OP.....	60
3.2 Implantação do OP	62
3.3 Modelo de Participação	67
3.4 Priorização dos Investimentos	76
3.5 Resultados do OP	79
4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA INTERNET	84
4.1 A Comunicação do Orçamento Participativo	78
4.2 A Comunicação do OP na Internet	89

4.3 O e-OP: participação política no <i>site</i> do OP	102
4.4 Índices e Perfil de Participação no e-OP.....	109
4.5 A Dinâmica Comunicacional do <i>Site</i> do OP	118
5 CONCLUSÃO.....	127
REFERÊNCIAS	135
ANEXOS.....	140
Anexo A	141
Anexo B	143

RESUMO

Este estudo verifica a presença de novos padrões comunicacionais e novas práticas comunicativas na experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre na Internet e a sua relevância para a participação política. É um estudo descritivo e avaliativo elaborado a partir da decupagem do *Web site* do OP e de informações qualitativas e quantitativas retiradas da base de dados referente a participação pela Internet realizada em 2001, primeiro ano do e-OP. Descreve o conjunto de conteúdos e processos disponíveis no *site* e constrói um perfil inicial do participante *online* a partir de dados referentes à origem geográfica, às faixas de renda e ao sexo do participante. A análise destes dados orienta-se por uma tipologia de novos padrões comunicacionais e novas práticas comunicativas elaborada a partir da reflexão teórica realizada por esta pesquisa sobre a comunicação na Governança Eletrônica. A aplicação do modelo proposto identifica as potencialidades que asseguram a relevância e a peculiaridade do e-OP como uma nova prática comunicativa, mas também aponta os limites desta experiência, que tem registrado uma redução crescente no número de participantes a cada ano.

ABSTRACT

This study verifies the presence of new communication patterns and new communicative practices in the experience of the Participatory Budget in Porto Alegre and on the Internet, as well as its relevance to the political participation. It is a descriptive and evaluative study elaborated based on the decoupage of the PB Web site and the qualitative and quantitative information from the database related to the participation via the Internet in the year 2001, first year of the e-PB. It describes a set of contents and processes available on the site and builds an indicial profile of the online participant based on data concerning geographical origin, income brackets and the gender of the participant. The analysis of this data follows a typology of new communicational patterns and new communicative practices elaborated based on the theoretical reflexion accomplished by this research on communication in the Electronic Governance. The application of the proposed model identifies the potentialities that ensure the relevance and the peculiarity of the e-PB as a new communicative practice, besides pointing out the limits of this experience, which has been registering a growing decrease in the number of participants every year.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Diagrama Geral da Nova Dinâmica Comunicacional	42
Figura 2 – Nova Dinâmica Comunicacional na Governança Eletrônica.....	58
Quadro 1 – Áreas Temáticas que Abrangem toda a Cidade	62
Figura 3 – Ciclo do OP	69
Quadro 2 – Composição do Conselho do Orçamento Participativo (COP)	75
Quadro 3 – Critérios e Notas para Priorizadas das Demandas.....	78
Quadro 4 – Prioridades de Investimentos Aprovadas entre 1990 e 2002	81
Figura 4 – Mapa do Site do Orçamento participativo	92
Figura 5 – O Fluxo das Sugestões do OP na Internet.....	108
Figura 6 – Número de Inscritos pela Internet desde 2001	110
Figura 7 – Gráfico dos Inscritos por Região – 2001.....	112
Figura 8 – Renda Familiar Predominante no e-OP 2001	114
Figuras 9a – Cadastro Internet 2001 – por Sexo	115
Figuras 9b – Cadastro Internet 2001 – por Sexo	115
Figura 10 – Demandas 2001	117
Figura 11 – Novos Formatos, Práticas e Padrões Comunicativos no Site do OP	126

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Regiões do OP e População em Porto Alegre	61
Tabela 2 – Nível de Engajamento dos Participantes em Entidades	71
Tabela 3 – Evolução do Número de Participantes – OP Porto Alegre	80
Tabela 4 – Investimentos Anuais da PMPA Aprovadas no OP	83
Tabela 5 – Regiões dos Participantes no e-OP 2001	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AM's** Associação dos Moradores
- AP** Administração Popular
- ARENA** Aliança Renovadora Nacional
- Asseplas** Fórum das Assessorias de Planejamento
- CARs** Centros Administrativos Regionais
- CCS** Coordenação de Comunicação da Prefeitura de POA
- CIDADE** Centro de Assessoria e Estudos Urbanos
- CMC** Comunicação Mediada por Computador
- COPs** Representantes da Prefeitura
- CRC** Coordenação de Relação com a Comunidade
- CROPs** Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo
- CT's** Comissões Temáticas
- DMAE** Departamento Municipal de Água e Esgoto
- FASCOM** Fórum das Assessorias Comunitárias
- FRACAB** Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e Amigos
do Bairro
- GAPLAN** Gabinete do Planejamento
- IBGE** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- LDO** Lei de Diretrizes Orçamentárias
- PCB** Partido Comunista Brasileiro
- PDT** Partido Democrático Trabalhista

PI Plano de Investimentos

PMPA Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PROCEMPA Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre

PT Partido dos Trabalhadores

SM Salário Mínimo

SPM Secretaria de Planejamento Municipal

TIC's Tecnologias da Comunicação e da Informação

UAMPA *Associações de Moradores de Porto Alegre*

1 INTRODUÇÃO

A opção pelo estudo da dinâmica comunicacional do Orçamento Participativo de Porto Alegre pela Internet nasceu da percepção inicial de que o uso das novas tecnologias da informação e da comunicação estaria produzindo algo diferente no campo da comunicação. Isto iniciou em 1999, uma época impregnada de otimismo com relação à utilização desta nova mídia, o que resultava em crescentes investimentos da Prefeitura de Porto Alegre, então administrada pelo Partido dos Trabalhadores, na construção de experiências de comunicação na Internet.

Esta impressão de algo diferente baseava-se, inicialmente, na constatação de potencialidades até então não experimentadas pela comunicação governamental e que tem origem nas características desta nova mídia. Desta curiosidade inicial nasceu o projeto de pesquisa apresentado no processo de seleção do mestrado em comunicação do Programa de Pós-graduação em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no final do ano 2000. Naquele projeto, chamava a atenção para a interatividade, a abrangência global, a instantaneidade e a convergência tecnológica como atributos da Internet que poderiam modificar o contexto do relacionamento entre governos e cidadãos. O objetivo geral era avaliar como o Estado vinha utilizando a Internet no seu relacionamento com a população através das suas estratégias de comunicação e da oferta de serviços e

informações públicas, e quais eram suas políticas para viabilizar o acesso à Internet para o conjunto da população.

Aos poucos, já cursando as disciplinas do mestrado, algumas inquietações começaram a surgir. A primeira delas era a de que não deveria me restringir à análise do meio e seus atributos (a Internet), sob pena de cometer o erro de reduzir o estudo da comunicação à análise dos seus instrumentos, neste caso a Internet. O segundo questionamento advinha da sensação de um certo preconceito acadêmico em relação a estudos que envolvessem a Internet, cuja origem me parecia estar no ainda majoritário desconhecimento ou menosprezo dos acontecimentos originados pelo crescente uso da Internet. Estas duas questões passaram a atribuir um grau de responsabilidade ao meu estudo para além do inicialmente proposto. Ademais, percebi no projeto inicialmente apresentado justamente o limite de estar propondo apenas um estudo do meio e suas características, e isto, definitivamente, não é estudar comunicação.

O convívio constante com esta negativa deu origem ao processo de reconstrução do projeto. Minha primeira preocupação foi encontrar referenciais teóricos que contribuíssem para elucidar o "novo" que visualiza na minha prática e considerava importante incorporar nas reflexões acadêmicas sobre a comunicação. Este era, também, o momento no qual academicamente eu começava a conviver com diversas visões da comunicação e passei a me identificar particularmente com o enfoque habermasiano, devido à associação entre comunicação e política que estabelece. Embora tenha me distanciado

deste referencial ao perceber a racionalidade que o autor atribui à dinâmica social e democrática, permanece minha identificação com a centralidade que o autor imputa à comunicação na política ao definir a Esfera Pública, proximidade que está expressa no primeiro capítulo desta pesquisa quando é discutido o caráter estruturante da comunicação na política.

Outra referência importante para este trabalho foram os artigos publicados no livro *Internet e Política* (CEPIK e EISENBERG, 2002), que reúne um conjunto de reflexões nacionais e internacionais sobre Internet e Política. Deste conjunto de textos, dediquei especial atenção a Klaus Frey (2002), que discute no artigo *Governança Eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento* o potencial das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) de contribuir para uma alternativa mais democrática e participativa de governança, uma necessidade determinada, na visão do autor, pela crise de legitimidade que afetou a democracia e os governos em tempos recentes. Desta obra foram retiradas importantes referências para refletir sobre a governança eletrônica e as noções estratégicas que têm norteado a comunicação nesta esfera, aspecto igualmente registrado no primeiro capítulo desta dissertação.

Mais aproximações teóricas foram acontecendo, de forma que considerei igualmente importante para a construção deste estudo a obra de Manuel Castells, particularmente em *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura* (2000). Minha aproximação com este autor deu-se principalmente em função da seguinte questão por ele elaborada após pontuar uma série de

características da Internet que serão incorporadas neste estudo: "Contudo, será que estas potencialidades se transformam em novos padrões de comunicação?" (CASTELLS, 2000, p.381).

O impacto desta questão com as minhas reflexões resultou na percepção de que o elemento novo percebido empiricamente no meu convívio com as iniciativas de comunicação governamental na Internet, poderia ser representado através da identificação de novos padrões e práticas comunicativas resultantes das peculiaridades desta nova mídia. Este processo resultou na construção do modelo fundamentado no primeiro capítulo desta dissertação e utilizado para analisar o *Web site* do Orçamento Participativo de Porto Alegre e o e-OP, que permite a participação no processo através da Internet. O modelo identifica novos padrões comunicacionais e novas práticas comunicativas a partir dos atributos e dos novos formatos de comunicação presentes na Internet. Esta tipologia foi construída a partir de um conjunto de reflexões teóricas que apontam as potencialidades, mas também os limites da dinâmica comunicacional introduzida com o uso da Internet.

Em paralelo aos recortes teóricos, seguia a inquietação de localizar uma experiência concreta para ser analisada. Orientada pela noção de que a Ciência não lida com o objeto percebido, mas com o objeto construído (IMMACOLATA, 1990), meu olhar para a realidade buscava uma experiência na qual a Internet estivesse sendo utilizada com o objetivo de modificar concretamente a dinâmica de relacionamento entre governo e cidadão. O primeiro requisito era encontrar um governo dotado da opção política de investir em iniciativas desta ordem.

Outra exigência era localizar uma experiência com legitimidade, de forma que sua análise perante o recorte teórico proposto pudesse evidenciar a presença dos novos padrões comunicacionais e novas práticas comunicativas propostos por este estudo. Ainda vivenciando a *reconstrução* de um projeto que, inicialmente, tinha como objeto empírico genérico o relacionamento entre governos e cidadãos a partir do uso crescente da Internet, cheguei finalmente ao meu objeto atual: o *Web site* do Orçamento Participativo de Porto Alegre, particularmente o e-OP, processo implantado em 2001 que permite a participação no OP através da Internet. Desde então, os cidadãos de Porto Alegre participam da definição sobre os investimentos municipais através da Internet. Esta era (e permanece até hoje) a experiência que, sem dúvida, reunia o conjunto de "novidades" que eu considerava importantes extrair destas "novas" experiências comunicativas entre governo e cidadão. Estava concluído o primeiro ciclo de *reconstrução* do meu projeto e do desenho do meu objeto. O próximo passo foi o detalhamento desta intenção de estudo através da elucidação de um objetivo e da definição de uma metodologia para a análise deste objeto.

Após trilhar este caminho, a presente pesquisa pretende analisar a dinâmica comunicacional do *Web site* do Orçamento Participativo, particularmente do e-OP, e sua relevância para a participação política. Visando atingir este objetivo maior, o estudo propõe-se, num primeiro momento, a construir uma tipologia de novos padrões e novas práticas comunicativas que permite a caracterização da dinâmica comunicacional presente no OP na

Internet. Elaborada a partir de um conjunto de reflexões teóricas sobre o uso da Internet por governos, esta tipologia é sintetizada em um modelo que articula os atributos da Internet e seus novos formatos de comunicação com novos padrões e novas práticas comunicativas. Este modelo é então aplicado ao Web site do OP de Porto Alegre visando a identificação dos padrões e práticas comunicativas presentes nesta experiência.

Outro aspecto considerado importante para atingir o objetivo maior de analisar a dinâmica comunicacional e a relevância do OP na Internet, principalmente da participação possibilitada pelo e-OP, são os resultados obtidos até o momento por este processo. Através deles é possível construir um perfil inicial do participante *online* e a evolução dos índices relativos à participação política neste espaço. A análise realizada considera majoritariamente os dados referentes a 2001, ano com maior índice de inscritos.

A presença de novos padrões comunicacionais e a identificação de novas práticas comunicativas no OP será considerada a partir da decupagem e da análise do *Web site* do Orçamento Participativo. Após a descrição detalhada dos conteúdos e dinâmicas existentes em cada módulo do *site*, é realizada uma análise perante a tipologia e modelos propostos. Deste esforço resulta a construção de um segundo modelo, que traduz então a dinâmica comunicacional percebido no OP na Internet.

Os resultados são avaliados a partir da análise de informações obtidas junto a Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (PROCEMPA), que cedeu para esta pesquisa a base de dados completa de

cadastros dos inscritos em 2001, além das informações gerais relativas aos demais anos. O primeiro ano foi escolhido por ser o mais representativo em número de inscritos. Através do cruzamento dos dados cadastrais com informações do censo de 2000 e de pesquisa realizada no mesmo pelo Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (CIDADE), foi construído um perfil básico do participante *online* e identificado seu relacionamento com o e-OP. Para compor o perfil foram identificados sua origem geográfica, faixa de renda e sexo predominantes. O relacionamento do participante foi registrado a partir do número de demandas sugeridas e validadas e da evolução do número de inscritos.

A partir da análise dos resultados e da dinâmica comunicacional presente no *Web site* do OP, discute-se a relevância desta nova prática comunicativa para a participação política. Percebe-se quais padrões comunicacionais estão presentes e o reflexo desta dinâmica comunicacional no processo geral do Orçamento Participativo. Neste sentido, a dissertação foi organizada em três capítulos.

O primeiro foi dedicado à fundamentação teórica e a construção de um modelo referencial para realizar a análise do objeto proposto. Esta reflexão resulta na definição de uma tipologia de novos padrões e novas práticas comunicativas construída a partir do diálogo com autores que refletem sobre o impacto das novas Tecnologias da Informação e da Comunicação, em particular a Internet. Esta tipologia é expressa em um diagrama, que após é utilizado para

avaliar o *Web site* do OP, em particular seu módulo de Participação via Internet, o e-OP.

O segundo capítulo preocupa-se em explicar o processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre, descrevendo seu modelo participativo e apresentando dados sobre os resultados acumulados em 15 anos de existência. Neste sentido são apresentadas a forma de organização do OP na cidade; a implantação do OP em 1989; são descritos o seu modelo de participação com critérios de delegação e instâncias de participação; os critérios para a priorização dos investimentos; os resultados do OP referente a volume e tipos de investimentos e número de participantes; é explicado o ciclo do OP e descrita suas estratégias de comunicação.

O terceiro e último capítulo contém a descrição e análise do *Web site* do OP, particularmente do e-OP, e dos resultados do processo de participação pela Internet. A análise destes dados considera o modelo teórico definido no primeiro capítulo e o objetivo de avaliar a relevância deste processo comunicativo para a participação política. Neste sentido, inicialmente são descritos os conteúdos e processos do atual *site* do OP, sua evolução desde 1985 e a implantação do e-OP em 2001; são resgatados os objetivos da Prefeitura com o e-OP e detalhado o seu ciclo. Em seguida são informados e analisados os índices de participação no e-OP com a identificação da origem geográfica e número de inscritos; da quantidade de demandas sugeridas e validadas e das faixas de renda e sexo do participante.

Por fim é construído um modelo da dinâmica comunicacional do *site* do OP a partir da identificação de quais são os novos formatos, os novos padrões e as novas práticas comunicativas presentes nesta experiência.

2 A COMUNICAÇÃO NA GOVERNANÇA ELETRÔNICA

As possibilidades de comunicação na sociedade contemporânea podem ser ampliadas e influenciadas pelo uso das novas tecnologias da comunicação e da informação (doravante TICs)¹, particularmente a Internet, considerando a capacidade desta nova mídia, de mudar a maneira como as pessoas interagem e comunicam-se entre si e com as instituições sociais. Esta mudança é evidenciada pela emergência de uma nova cultura de comunicação, baseada em novos padrões comunicacionais que emergem das relações interpessoais, organizacionais e entre as instituições e a sociedade promovendo novas maneiras de se comunicar.

Na comunicação governamental, esta realidade tem gerado novas práticas comunicativas introduzidas com a governança eletrônica, inserindo ainda mais a comunicação no centro das dinâmicas democráticas e administrativas. O surgimento desses novos elementos tem remexido o cenário político e governamental e demandado a análise da possibilidade desses novos padrões e práticas comunicativas renovarem o fazer político e, com isso, a democracia, a gestão do Estado, o exercício da cidadania.

¹ A opção por esta nomenclatura dá-se em função da distinção conceitual expressa pela incorporação da palavra comunicação ao nome que distingue esta nova tecnologia, o que expressa a compreensão de que estas novas tecnologias associam necessariamente as áreas de informática e telecomunicações.

2.1 A Centralidade da Comunicação na Política

Desde muito a comunicação figura como elemento estruturante dos processos políticos e sociais, de tal forma que a sua imprescindibilidade aparece em diversas análises dos acontecimentos da vida moderna e contemporânea. Sempre presente nas estratégias dos partidos políticos, dos governos e demais instituições sociais, a comunicação está no centro das análises sobre eleições, escândalos políticos, gestão pública, movimentos sociais, enfim, no conjunto de processos que evidenciam o convívio democrático. Nas experiências de governança eletrônica, a situação não é diferente. Novamente a comunicação aparece como elemento estruturador das iniciativas que tem buscado majoritariamente promover a transparência administrativa, a eficiência e a participação política.

Dentre os conceitos e análises que atribuem esta centralidade à comunicação na política praticada com base na democracia, mais especificamente nas experiências baseadas na participação, destacam-se duas abordagens importantes para a reflexão realizada nesta pesquisa. Ambas referem-se às noções de Esfera Pública e de Opinião Pública. A primeira delas é a visão clássica de Jürgen Habermas (1984), que atribui à palavra (e, portanto, as suas mídias e formas discursivas racionais), a centralidade do processo democrático vivenciado no âmbito da Esfera Pública. Em seguida, passa-se à noção de comunicação possibilitada, desenvolvida por Wilson Gomes (2001) ao refletir sobre a Opinião Política na Internet.

Construída com base num olhar que acompanha a evolução do primitivo capitalismo mercantil do século XIII, quando a necessidade de troca de informações - mesmo que privada - já era vital para o estabelecimento das trocas comerciais naquilo que inicialmente eram feiras periódicas nas cidades, a Esfera Pública é a expressão do poder da razão normativa², mas também, e principalmente, da força da palavra, do discurso, do argumento e dos meios que garantem a sua circulação, a mídia em suas várias formas. O caminho percorrido pelo autor para construir este conceito entrelaça os acontecimentos econômicos, seu reflexo na organização política da sociedade, e o papel da circulação da informação neste processo de equilíbrio entre o público e o privado, estes sim os limites definidores da Esfera Pública. Nessa trajetória, destacam-se dois aspectos vinculados ao papel da comunicação na Esfera Pública: a evolução dos conceitos de opinião pública e o agir comunicativo.

A definição habermasiana de opinião pública, construída a partir do contexto da Esfera Pública Burguesa, assinala inicialmente este processo como de crítica e consenso garantido pela discussão política. Na Esfera Pública Moderna, a opinião pública passa a ser um público a ser conquistado, o que acaba por distorcer ou inviabilizar a Esfera Pública como espaço mediador das relações entre o Estado e a sociedade. O surgimento dos meios de comunicação de massa e da propaganda, bem como a crescente estruturação

² Importante destacar que a noção de razão normativa não é assumida como um conceito orientador deste trabalho. Ao dialogar com o conceito habermasiano de Esfera Pública, busca-se resgatar a ênfase dada à comunicação no processo democrático, mas não o modelo racional proposto como estruturador dos processos decisórios debatidos publicamente.

da imprensa como empreendimento privado, são os elementos definidores deste segundo momento da opinião pública e têm impacto direto na dinâmica da Esfera Pública Moderna. Transformam a opinião pública em algo a ser formatado, editado e construído a partir de conteúdos correspondentes a interesses privados expressos na mídia.

Na sua visão contemporânea de Esfera Pública, a partir da teoria do agir comunicativo, Habermas (2000) aprimora o caráter central atribuído à comunicação nos processos democráticos. Localiza na ação comunicativa a possibilidade do surgimento de uma esfera autônoma capaz de restaurar o mundo constituído pela ação instrumental. O agir comunicativo é o resultado das práticas comunicativas das comunidades, movimentos sociais, o "mundo vivido" e não sistêmico, um espaço autônomo resultante do conflito dos subsistemas econômico e político, o espaço público político de produção da democracia. Diferencia claramente o poder gerado de maneira comunicativa, do poder administrativo:

Podemos distinguir o poder gerado de maneira comunicativa e o poder utilizado administrativamente. No espaço público político entrecruzam-se, então, dois processos em sentidos opostos: a geração comunicativa do poder legítimo, para qual Hannah Arendt esboçou um modelo normativo, e a obtenção de legitimação pelo sistema político, com o qual o poder administrativo é refletido. Como os dois processos - a formação espontânea de opinião em espaços públicos autônomos e a obtenção organizada da lealdade das massas - se interpenetram, e quem domina a quem, é uma questão empírica. (1990, p.108)

Feitos esses dois recortes, percebemos que, em relação à Esfera Pública em Habermas (2000), a comunicação cumpre essencialmente dois papéis na política: o primeiro resulta do uso da mídia (meios de comunicação de massa) para legitimar poderes constituídos na formatação da Opinião Pública. O outro, a partir da ação comunicativa, atribui à comunicação o papel de impulsionadora da dinâmica social, capaz de fomentar o espaço público autônomo para a produção da democracia. No primeiro caso, a comunicação é vista como um sistema institucionalizado - a imprensa, a mídia - e no segundo, como a expressão de uma comunicação não sistêmica, oriunda de formas sociais outras que não o Estado ou o mercado, localizadas mais especificamente na sociedade civil.

É particularmente este segundo aspecto do conceito habermasiano que se relaciona-se à experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Desde o início desta experiência, percebe-se a comunicação como elemento fomentador da expressão da vontade da sociedade com relação às perspectivas do governo municipal. Sua implantação na Internet dá continuidade a este processo comunicativo, mas agora associando-se a formas de expressão outras que não as praticadas tradicionalmente na comunicação política e governamental. Essas novas formas comunicativas, por sua vez, apresentam-se estrategicamente associadas a iniciativas de governança eletrônica que, entre outras questões, tencionam promover novas formas de participação política.

Considerando a centralidade da comunicação proposta por Habermas (2000) e o conceito de Opinião Pública frente ao crescente uso da Internet, a análise de Wilson Gomes (2001) sobre a Opinião Política na Internet insere outros elementos para a análise proposta sobre a comunicação na governança eletrônica.

Ponderando sobre o debate acerca da continuidade ou o do fim da Opinião Pública como o exercício da crítica e do consenso político através da comunicação, o autor destaca algumas características da consolidação da comunicação mediada por computadores tendo a Internet como mídia. Entre elas estão a descentralização e o caráter ilimitado da Internet, a conectividade, a desnacionalização, o ainda restrito nível de controle e a cultura do não-controle, a idéia de *comunicação possibilitada* e não da comunicação executada na mídia. Estas características garantem a circulação de opiniões sem a mediação do jornalismo tradicional, diminuindo a dependência dos cidadãos da mídia tradicional para formar sua opinião.

Outra modificação introduzida pela Internet, se considerarmos a dinâmica de acompanhamento diário determinada pela forma predominante de circulação de informações e opiniões políticas, é a atemporalidade garantida pela rede para o contato com estes conteúdos. Este fator, associado à abrangência mundial da rede, permite que o engajamento político (a participação) aconteça a qualquer tempo e com maior independência em relação a bloqueios locais como, por exemplo, uma imprensa corrupta ou militante. Outra característica da *comunicação possibilitada* está nas redes e vínculos constituídas através do

uso da Internet para a comunicação privada utilizando correio eletrônico, ou de grupos, através das listas de discussão, *chats*, fóruns *online*, práticas que dão lugar ou reforçam as redes e vínculos que se constituem como formas *online* de sociedade civil organizada.

Considerando os contextos da comunicação e da política, a análise do autor sobre a circulação de informações e opiniões políticas na Internet destaca ainda três aspectos: o papel mobilizador da circulação de conteúdos políticos; a promoção da visibilidade a temas políticos, o que pode aumentar o acompanhamento das questões políticas. Enfatiza ainda a possibilidade criada para o surgimento de um tipo particular de engajamento, independente da mobilização plena e constante do cidadão, autorizando uma participação política mais flexível, menos doutrinária, mais eventual, menos sistêmica, mais privada e hedonista, menos burocrática.

Este enlace construído por Gomes (2001) entre o processo resultante da *comunicação possibilitada* e suas potencialidades para a política oferece elementos para uma reflexão sobre as experiências ainda recentes do uso da Internet nos diversos eventos e processos políticos, sejam eles eleições, experiências governamentais ou da sociedade civil. O mesmo ocorre com a visão renovada de Esfera Pública, que situa o processo comunicativo no centro de uma dinâmica política autônoma de constituição da democracia. As práticas comunicativas da governança eletrônica serão avaliadas a partir desse contexto teórico e da nova dinâmica comunicacional possibilitada em função do uso

crecente da Internet. Mas antes disso, é importante nortear algumas questões com relação à governança eletrônica e seus parâmetros comunicacionais.

2.2 Princípios da Comunicação na Governança Eletrônica

Para analisar as novas práticas comunicativas introduzidas pela governança eletrônica, considera-se importante clarear algumas questões preliminares. A primeira delas é a distinção entre governança eletrônica e governo eletrônico, visto que estas expressões são normalmente utilizadas como sinônimos, quando de fato expressam visões diferenciadas da gestão pública e do fazer político.

Feita esta diferenciação, faz-se necessário discutir o nível de profundidade, ou as distintas visões de governança eletrônica, o que será refletido a partir da definição do que é uma visão fraca e uma visão forte de governança eletrônica. Por último, cabe identificar quais visões estratégicas norteiam o conjunto de novas práticas comunicativas introduzidas com a governança eletrônica:

2.2.1 A Governança Eletrônica

Entende-se por governança eletrônica, o relacionamento entre governos, cidadãos, o setor privado e o terceiro setor através de meios eletrônicos, visando ao desenvolvimento das comunidades. Neste sentido, ações de governança eletrônica tendem a considerar a interação entre esses diferentes setores sociais, tanto nas dinâmicas democráticas como nas administrativas. Diferencia-se, portanto, da noção de governo eletrônico, restrita habitualmente à idéia de uma relação de mão-única do governo em relação à sociedade,

através da prestação de serviços e informações por meio eletrônico. Esta definição baseia-se nas considerações de Ferguson:

Por governança eletrônica (*e-governance*), entende-se a união dos cidadãos, pessoas-chave e representantes legais para participarem junto ao governo das comunidades por meio eletrônico. Neste sentido, governança eletrônica incorpora a democracia eletrônica. (2002, p.104)

A inclusão de diferentes atores sociais faz com que a noção de governança eletrônica aproxime-se mais do objeto empírico deste trabalho, considerando que o Orçamento Participativo de Porto Alegre e sua versão na Internet é um modelo de gestão participativa construído sob a premissa de envolver efetivamente os cidadãos na gestão da cidade. Neste sentido, é igualmente importante distinguirmos preliminarmente os tipos de governança eletrônica a partir da idéia central de que há duas visões predominantes: uma visão fraca e outra visão forte de governança eletrônica.

Ao analisar os limites e as possibilidades da governança eletrônica, Klaus Frey (2002) afirma que a maioria dos governos tem adotado uma postura conservadora, construindo iniciativas que não alteram seus processos administrativos ou estruturas de poder. É a adoção de uma visão fraca de governança eletrônica, que não transfere poder e tende a reproduzir eletronicamente as dinâmicas de governo já existentes. Uma visão forte desse processo pressupõe reformas nas bases dos governos, alterando a forma como são prestados os serviços públicos através do redesenho das suas rotinas

administrativas, bem como nos processos de tomadas de decisões de um governo, com a criação de novas formas de participação democrática. A opção por um ou outro caminho, na visão do autor, depende de opções políticas a serem feitas pelo centro político desses governos:

Não deve haver dúvidas de que a utilização emancipatória e democrática das TICs não ocorrerá automaticamente. Dependerá, sobretudo, de vontade política. A *World Wide Web* não foi criada com a finalidade de promover cidadania democrática, mas possui, sem dúvida, grandes potencialidades democráticas e pode ser usada para renovar modos de participação política e tomadas de decisões. (FREY, 2002, p.148)

As potencialidades referidas nessa afirmação do autor estão associadas na abordagem desta pesquisa, aos novos padrões comunicacionais introduzidos com a Internet e às novas práticas comunicativas surgidas com a governança eletrônica. É importante destacar que, com isso, não se está reduzindo a governança eletrônica a uma questão de comunicação, mas sim buscando extrair dela as experiências que devem ser analisadas sob a ótica do campo da comunicação.

2.2.2 Transparência Administrativa, Eficiência e Participação Política

Percebe-se maior ênfase em três grandes noções estratégicas que têm orientado e, por conseqüência, transparecido nas novas práticas comunicativas introduzidas com a governança eletrônica: de eficiência administrativa, de transparência administrativa (*accountability*) e de participação política (*empowerment*). Dessa forma, são iniciativas de comunicação que buscam, por

um lado, promover um maior controle do Estado pela população e, por outro, incentivar a participação dos cidadãos em discussões e decisões políticas:

- a) transparência administrativa: o investimento em comunicação governamental na Internet visando a transparência da gestão pública, pode ser percebido nas iniciativas de publicação de relatórios, de consulta em tempo real a bases de dados com informações orçamentárias e sobre várias áreas de atuação do governo, de informações relacionadas a serviços públicos, a disponibilização *online* dos Diários Oficiais, das agendas dos governantes, a distribuição de notícias para usuários cadastrados, entre outros (ATERTON, 2002). O conjunto dessas ações baseia-se no princípio de que a Internet ou facilita a visualização de dados que já existiam em formato digital, mas não eram acessíveis ao público, ou estes passaram a ser divulgados pela Internet a partir da constatação dessa possibilidade. Na maioria dos casos a publicação dessas informações na Internet descentraliza o poder, muitas vezes baseado no acesso e controle da informação, agiliza a obtenção da informação e amplia as condições de controle social sobre o governo;
- b) eficiência: um dos objetivos principais percebidos nas estratégias de comunicação da governança eletrônica e o da afirmação da idéia de um governo eficiente. Neste sentido, o princípio é o de "governo em um só lugar" através da disponibilização de serviços unificados em um mesmo local e a qualquer momento, sejam pontos de

atendimento ao público ou um portal na Internet. Internamente ao governo, este tipo de iniciativa traz como benefícios a redução de custos e a agilização no gerenciamento das atividades (FREY, 2002). Do ponto de vista da comunicação governamental, a eficiência administrativa é uma estratégia antiga. O advento da Internet, com suas características facilitadoras no que diz respeito à integração da alimentação e consulta a bases de dados, tem garantido maior veracidade às estratégias de comunicação associadas a esta idéia. As práticas comunicativas que explorem este aspecto utilizando a Internet estão ao mesmo tempo afirmando e praticando essa noção estratégica. Os portais e guias de serviços públicos são um exemplo;

c) participação política: a preocupação de utilizar a Internet para envolver os cidadãos nos debates e decisões governamentais é outra noção estratégica que tem orientado o conjunto de novas práticas comunicativas introduzidas com a governança eletrônica. Este pressuposto tem resultado na criação de novos espaços de discussão, criando novas condições para o debate público a partir das potencialidades inéditas de interação da Internet, se comparada a outras mídias tradicionais. São iniciativas em geral orientadas pela idéia de que a participação eletrônica³ é um dos caminhos para renovar a democracia.

³ Essas experiências que promovem a participação política são, em geral, nominadas como democracia eletrônica.

Certamente, alguns dos novos padrões comunicacionais introduzidos pela Internet são fatores potencialmente capazes de promover a reinvenção dos espaços de participação e debate. A prática de uma comunicação mais participativa, desterritorializada e atemporal, colaborativa e igualitária, individualizada e possibilitada, pode atrair outros públicos ou propiciar novas abordagens de participação política. Resta associar a essas novas práticas algumas noções estratégicas relacionadas à democracia eletrônica, com o objetivo de nortear tanto a construção quanto a análise dessas experiências.

A noção de esfera pública é uma constante no debate sobre a democracia e está presente também nas discussões sobre democracia eletrônica. Neste sentido, uma referência importante é a idéia da Internet como uma "arena conversacional", como um *locus* político, com destaca Maia ao tematizar o que seria "esfera pública virtual"⁴:

Evidentemente a Internet mostra-se como um importante "lugar", uma "arena conversacional", na qual o espaço se desdobra e novas conversações políticas podem seguir seu curso. As redes eletrônicas permitem que as pessoas interajam localmente ou transcendam as fronteiras do Estado-Nação, para trocar informação e compartilhar interesses comuns em fóruns virtuais, em escala global.

⁴A citação do conceito de esfera pública é feita com o intuito de representar o debate hoje realizado sobre democracia eletrônica. Não significa uma adoção deste modelo conceitual como referência desta pesquisa.

Embora insuficiente, por apresentar uma visão excessivamente racional e esquemática sobre o processo de formação de opinião e tomada de decisões no processo democrático, o conceito de esfera pública reconhece a centralidade da comunicação na política.

Esse conceito está expresso na noção clássica de esfera pública de Habermas (1994), e perpassa conseqüentemente o conjunto de análises dela decorrentes. Neste sentido, a importância da noção de uma esfera pública virtual está na percepção de que a Internet pode constituir-se no espaço de debate idealizado nessa visão de democracia.

O potencial da Internet de instaurar novas práticas comunicativas que sirvam para renovar a democracia é apontado como condição possível também por André Lemos, quando elabora sobre o surgimento das cibercidades, afirmando a participação política como um dos seus objetivos centrais:

Acredita-se que o potencial do ciberespaço em instaurar uma comunicação ágil, livre e social pode ajudar a criar uma democratização dos meios de comunicação, assim como dos espaços tradicionais das cidades. Neste sentido, os cidadãos poderiam colocar seus problemas de forma coletiva, incentivando o debate, a tomada de decisão política, cultural e social. Não se trata aqui de uma utopia, mas de uma constatação do potencial do ciberespaço e de forçar os poderes públicos a instaurarem práticas neste novo espaço de fluxo. (2001, p.23)

Outro aspecto importante para este debate diz respeito à articulação entre os espaços de lugares (as cidades convencionais) e os espaços de fluxo

(as cibercidades), de forma a criar uma sinergia através da relação direta entre um e outro espaço. Essa visão agregadora opõe-se frontalmente a compreensões errôneas, que consideram os espaços gerados pela dinâmica das novas tecnologias como substitutivas de instâncias clássicas da vida social. Isto tem contribuído para que os processos de virtualização das cidades estejam impregnados pela lógica da substituição, em grande maioria (LEMOS, 2001). Neste sentido, o "enraizamento" dos processos de participação eletrônica através de movimentos complementares e revitalizadores é um dos critérios relevantes na avaliação destas experiências.

A visualização da Internet como impulsionadora de "novas práticas democráticas" é destacado também por Pierre Lévy (1996), que enfatiza este aspecto frente às possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço. Utilizar a rede para difundir propaganda governamental, divulgar endereços dos representantes governamentais ou fazer referendos desconectados de processos decisórios efetivos, é construir uma caricatura de democracia eletrônica.

A verdadeira democracia eletrônica consiste em encorajar, tanto quanto possível - graças às possibilidades da comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço - a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte de grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos. (1996, p.119)

Percebe-se, portanto, que as novas práticas comunicativas da Governança Eletrônica, orientadas pela noção estratégica de promover a participação política deve considerar:

- a) as possibilidades de a Internet estabelecer-se como um novo espaço para o debate e tomadas de decisões políticas;
- b) o princípio de uma ação sinérgica e agregadora a partir da ação combinada com processos e espaços democráticos existentes, evitando a idéia da substituição de realidades preexistentes;
- c) a preocupação em construir experiências não-caricatas de democracia, que estejam descoladas dos processos reais de decisão.

Sendo a transparência, a eficiência e a participação política os referenciais estratégicos da comunicação na governança eletrônica, passa-se à análise dos novos padrões de comunicação produzidos pelas TICs e das novas práticas comunicativas resultantes deste processo.

2.3 A Nova Dinâmica Comunicacional

Iniciativas de governança eletrônica têm produzido um conjunto de experiências governamentais associadas aos prefixos "e-" ou *eletrônico (a)*. Como uma espécie de sinônimo do novo, este elemento qualitativo tem rotulado previamente um conjunto de experiências governamentais como

necessariamente inovadoras ou ainda renovadoras. A abundância de iniciativas associadas aos títulos democracia eletrônica (*e-democracy*), governo ou governança eletrônica (*e-government* ou *e-governance*) e cidadania eletrônica (*e-citizenship*) retrata esta realidade e chama a atenção para uma análise mais específica sobre o que há de realmente novo ou renovador nestes processos.

No centro dessas iniciativas percebe-se a emergência de estratégias de comunicação governamental específicas, decorrentes da combinação entre as peculiaridades da Internet, os novos padrões e formatos de comunicação resultantes do uso desta nova mídia com a vontade política dos governos. Essas iniciativas estão gerando novas práticas comunicativas no contexto da governança eletrônica e produzindo novos padrões comunicacionais:

- a) novos padrões comunicacionais: a idéia de novos padrões comunicacionais está referenciada nos debates acerca dos reflexos sociais decorrentes do crescente uso das TICs. Desta forma, a noção de padrão aqui expressa não é a de padrão tecnológico. Novos padrões comunicacionais são aqueles originados pela apropriação social das propriedades e características específicas da Internet e da Comunicação Mediada por Computadores (CMC)⁵. Sem isto, são somente potencialidades. Igualmente é importante destacar que as características tecnológicas também resultam da sociedade, pois a

⁵ Embora pareça uma mistura de conceitos, (TICs, Internet ou CMC) optou-se aqui por registrar a nomenclatura utilizada pelo autor que está sendo referido.

formatação de uma determinada tecnologia depende da demanda social apresentada em relação a ela. Portanto, os novos padrões comunicacionais pressupõem a apropriação social das potencialidades tecnológicas da Internet;

b) novas práticas comunicativas: a noção de novas práticas comunicativas da governança eletrônica está associada aos novos padrões comunicacionais e aos formatos⁶ de comunicação decorrentes do uso da Internet. Refere-se à criação de novos hábitos comunicacionais gerados pela combinação dos novos formatos com noções estratégicas de comunicação desenvolvidas a partir dos novos padrões comunicacionais. Entende-se que a palavra prática expressa melhor a idéia de que o uso da Internet está consolidando novas maneiras e formas de comunicação, tendo aqui o cuidado de não confundir forma e formato. Assim, novas práticas comunicativas pressupõem novas formas de comunicação surgidas a partir de novos padrões comunicacionais e do uso de novos formatos introduzidos pela Internet.

A relação entre o conjunto de propriedades e características da Internet, seus novos formatos e novos padrões comunicacionais, e as novas práticas comunicativas resultantes dessa dinâmica de governança eletrônica está

⁶ Novos formatos são *chats*, listas de discussão, foruns Web, jornais eletrônicos, entre outros.

detalhada no diagrama geral exposto a seguir. Ele expressa uma relação não-linear entre as características e processos, de forma a permitir uma conexão aberta entre os elementos propostos.

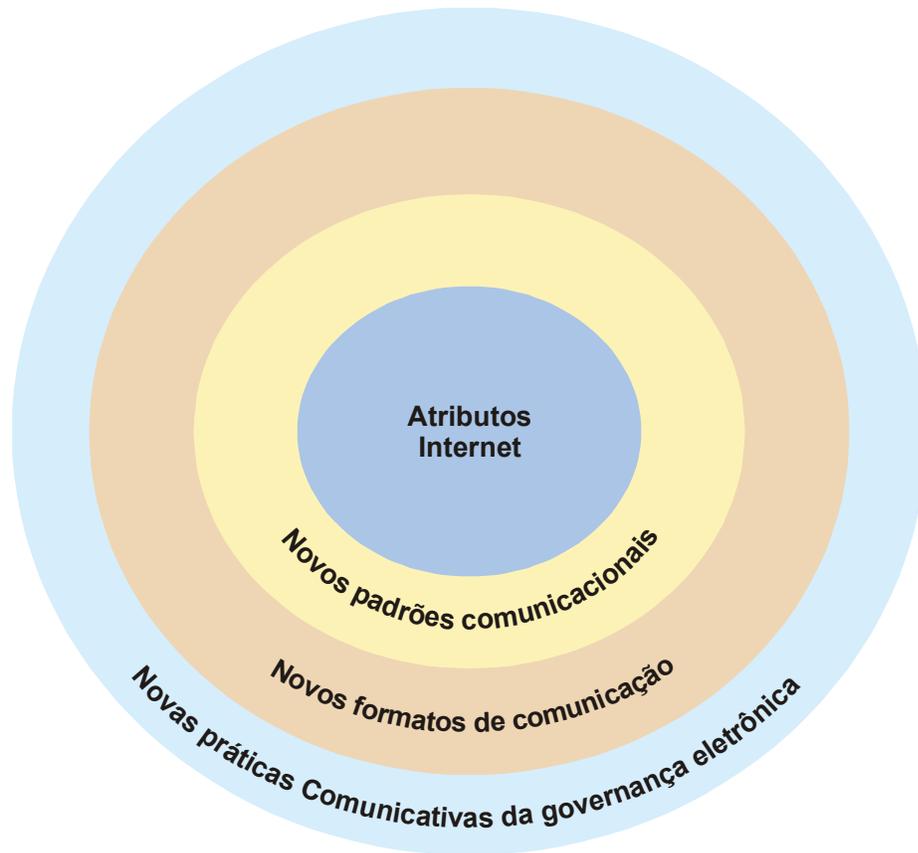


Figura 1 - Diagrama Geral da Nova Dinâmica Comunicacional

A combinação não linear destes processos resulta numa nova dinâmica comunicacional, que interrelaciona os atributos da Internet, seus novos formatos de comunicação, os novos padrões comunicacionais e as novas práticas comunicativas. Esta dinâmica está presente nas iniciativas da

governança eletrônica, onde podemos verificar práticas comunicativas específicas como resultante da tipologia definida a seguir.

2.3.1 Os Novos Padrões Comunicacionais

As características e atributos específicos da Internet invadiram a arena comunicacional e vêm alterando de maneira expressiva das formas de interagir na sociedade nos últimos dez anos. Com isso surgem novos padrões comunicacionais que serão aqui identificados considerando o contexto da comunicação governamental: avanços positivos e limites significativos na perspectiva do "sonho da comunicação generalizada", expressão utilizada por Castells (2000) ao referir-se às peculiaridades e potenciais da Internet. Neste sentido, seguem algumas adjetivações à palavra *comunicação* com objetivo de caracterizar os novos padrões comunicacionais propostos. Destacando as potencialidades, estão a comunicação participativa, a comunicação igualitária, a comunicação colaborativa, a possibilitada, a individualizada, a comunicação atemporal e a desterritorializada. Apontando os limites, estão a comunicação simplificadora, a comunicação desinserida, a comunicação acrítica, a elitizada e a comunicação ineficiente.

Por **comunicação participativa** entende-se o processo que pressupõe a Internet como um ambiente onde predominam usuários ativos, embora esta característica não possa ser exagerada ou idealizada. Em geral, o usuário pode, além de escolher o conteúdo de seu interesse, debater sobre ele com

outras pessoas. No que diz respeito à política, esta é uma diferença significativa. Enquanto em outras mídias a audiência assiste debates, na Internet o pressuposto é o engajamento dos internautas. Então, enquanto nas demais mídias o padrão é mostrar um debate ou um processo decisório, na Internet o padrão esperado é a inclusão do usuário. Este é um dos princípios considerados e praticados na consultas públicas realizadas pela Internet, independente do formato adotado.

A idéia de **comunicação igualitária** pressupõe a horizontalidade e a não-mediação possibilitadas pela Internet, que contribuem para driblar hierarquias sociais e comunicacionais ao permitir a comunicação entre pessoas ou grupos que, de outra forma ou por outros meios, não se encontrariam. A universalidade da linguagem digital e a lógica pura do sistema de comunicação em rede geram as condições tecnológicas para a comunicação horizontal global. A não-mediação, que pressupõe a inexistência de um poder econômico ou institucional "editando" ou "autorizando" a publicação de conteúdos, potencialmente garante a presença de qualquer cidadão na rede. Esta igualdade de possibilidades, associada à horizontalidade, contribui para a noção da existência de uma comunicação igualitária na Internet.

A **comunicação colaborativa** apóia-se principalmente na noção de rede e naquilo que Castells (2000) caracteriza como contracultura computacional, que marcou os primórdios da Internet e perpassa a dinâmica desta mídia até hoje. Destaca a noção colaborativa presente nos primórdios do desenvolvimento da rede para sugerir que este elemento acabou

transformando-se num padrão de relacionamento na rede. Neste sentido, a história da ARPANET e do MILNET⁷ são retomadas como exemplos. Apesar do esforço do Pentágono e da Grande Ciência para regradar o acesso à rede universal de computadores que estava se criando a partir da ARPANET e depois a MILNET, a contracultura computacional associada às idéias libertárias dos movimentos dos anos 60 tratou de construir caminhos alternativos. Disto resultaram o modem, para conectar computadores pela linha telefônica usando uma versão modificada do protocolo Unix, e o Usenet, um dos primeiros fóruns de conversa eletrônica criado para discussões *online* sobre computadores. É a idéia de que muitos contribuem para muitos sem perder a noção de individualidade. Desta forma, este novo padrão comunicacional traduz a possibilidade da construção coletiva de conteúdos na Internet, onde o resultado do processo de comunicação expressa a soma da colaboração de cada parte envolvida.

A **comunicação possibilitada** tem origem na descentralização do controle do conteúdo disponível na Internet, o que permite a publicação dos mais variados tópicos por qualquer usuário. O controle tem sido estabelecido pelo conjunto de usuários, como é o caso das restrições à pedofilia, entre outros. Neste sentido, a comunicação pela Internet distingue-se dos demais meios, pois a qualquer momento, sem autorização social e sem grandes

⁷A ARPANET, cujo nome é uma homenagem a sua patrocinadora, foi iniciada em 1969 com o objetivo de integrar centros de pesquisa que cooperavam com o Departamento de Defesa dos Estados Unidos. Com o tempo, ficou difícil restringir as conversas pela rede a assuntos militares. E o acesso foi ampliado a outros cientistas. Criou-se então a MILNET para dar continuidade às pesquisas militares.

recursos financeiros ou tecnológicos, qualquer pessoa pode tornar-se emissora, qualquer receptor pode tornar-se emissor e vice-versa, tornando-se provedor de informação (GOMES, 2001).

A **comunicação individualizada** parte da condição de acesso individual à mídia Internet. Do ponto de vista da comunicação governamental e política desassociada, a individualização garante o envolvimento do cidadão em determinado processo comunicacional independente da sua participação em algum movimento ou comunidade. Desta forma, permite um tipo particular de engajamento que não requer uma mobilização plena e constante do cidadão, mais associado com formas contemporâneas de cidadania, mais flexível, menos doutrinário, mais eventual, menos sistêmico, mais privado e hedonista, menos burocrático (GOMES, 2001).

Por **comunicação atemporal e desterritorializada** define-se o processo comunicacional da Internet que é marcado por novas dimensões de tempo e de espaço. Castells, ao se referir ao "novo sistema de comunicação", menciona uma transformação radical destas dimensões:

Localidades ficam despojadas de seu sentido cultural, histórico e geográfico e reintegram-se em redes funcionais ou em colagens de imagens, ocasionando um espaço de fluxos que substitui o espaço de lugares. O tempo é apagado no novo sistema de comunicação, já que passado, presente e futuro podem ser programados para interagir entre si na mesma mensagem. O espaço de fluxos e o tempo intemporal são as bases principais de uma nova cultura, que transcende e inclui a diversidade dos sistemas de representação historicamente transmitidos: a cultura da virtualidade real, onde o faz-de-conta vai se tornando realidade (2000, p.397).

Considerando as estratégias de comunicação governamental que objetivam a participação, a comunicação atemporal e desterritorializada propicia a transcendência ao tempo, permitindo o prolongamento e o aprofundamento de debates impossíveis no modo presencial e a participação das pessoas independente da sua localização física.

Neste momento, em que um conjunto significativo de algumas experiências concretas já pode ser avaliado, ressurgem limites verificados desde o princípio, como a questão da dificuldade de garantir acesso à rede para todos os cidadãos, e se evidenciam outros parâmetros. Desta maneira, alguns atributos-chave dessa nova mídia estão diretamente relacionados ao surgimento de novos padrões comunicativos que explicitam alguns limites da Internet, principalmente se considerada a perspectiva da participação política. Assim, o acesso individual, a ausência de mediação, a produção informal de conhecimento, entre outras questões, encontram seus respectivos contrapontos.

Para abordar os padrões de comunicação simplificadora, desintermediada, acrítica, elitizada e ineficiente, consideram-se parâmetros construídos a partir das reflexões de Benjamim Barber (2003), Stephen Coleman (2001) e novamente Manuel Castells (2000). Neste sentido é importante resgatar inicialmente a análise de Barber, que analisa as propriedades da Internet a partir de três tipos de democracia: a plebiscitária, a deliberativa e a democracia forte (*strong democracy*), esta última definida pelo

autor como uma democracia que incorpora elementos participativos e deliberativos, mesmo que nem sempre de forma direta. A democracia plebiscitária está associada à cultura de massa, em que a manipulação influencia os debates e deliberações. Para definir a democracia deliberativa, sugere a metáfora de uma aristocracia eleita, distante da população no conjunto das suas dinâmicas.

Consideradas estas definições de democracia, a **comunicação simplificadora** é resultante da velocidade da Internet, o que pode levar à simplificação dos processos ou conteúdos. Isto pode ser muito bom para a democracia plebiscitária, reforçando tendências majoritárias na democracia representativa, mas pode também comprometer a consistência necessária às discussões de uma forte democracia. Na representativa, pode demonstrar maior eficiência; na plebiscitária, a rapidez é o desejado pois, quanto mais rápida, menos tempo para pensar. E na forte, a dinâmica é inversa, pois os processos de decisão levam meses para serem concluídos.

A **comunicação desinserida** surge a partir do acesso individual ao meio, rompendo com um dos princípios da democracia: a discussão comum de questões e a manifestação pública de posições, inclusive do próprio voto. Esta característica tende a favorecer as necessidades do totalitarismo plebiscitário, a tendência de apaziguamento da democracia representativa e mina as bases de uma democracia forte, baseada em comunidades com interesses e bases comuns. Este fator, associado à segmentação dos interesses favorecida pela Internet, pode favorecer a democracia plebiscitária na medida em que, dividindo

interesses, torna mais fácil a adoção destes interesses comuns por um líder tirânico, mas é prejudicial à democracia forte e à deliberativa. A perda de interesses comuns mina a dinâmica da deliberação comum, pressuposto de democracia.

A **comunicação ineficiente** resulta da limitação vaga das regras dos debates realizados na Internet e da sua posição no contexto da democracia representativa. Excessivas expectativas e conseqüentes desapontamentos podem surgir devido à não-delimitação de poderes do participante durante a participação *online*. O fato de uma opinião ser expressa em um *chat* pode significar ou não a sua aceitação. Se isto não estiver claro, pode desacreditar esta alternativa de comunicação entre eleitores e seus representantes.

A **comunicação acrítica** decorre da não mediação dos conteúdos e processos na Internet. Se, por um lado, esta mídia é uma alternativa à comunicação de massa na medida em que favorece uma comunicação sem mediação das elites, por outro oferece um risco maior de influências anárquicas ou não-refletidas. Muitas vezes, o conteúdo não mediado pode espalhar uma informação que, de tão bruta, torna-se facilmente manipulável. No primeiro caso, a comunicação acrítica pode favorecer a democracia forte. Mas no segundo, pode favorecer modelos autoritários na essência, como é o caso da democracia plebiscitária.

A **comunicação elitizada** refere-se ao acesso ao meio, ressalva registrada pelo conjunto de autores aqui citados. A impossibilidade de conexão, de acesso ao computador ou o desconhecimento do conjunto de procedimentos

necessários para ser um usuário da Internet estão na origem deste aspecto.

Castells, ao referir-se à Internet no contexto da sociedade em rede, destaca:

Primeiramente, a CMC não é um meio de comunicação geral, nem o será num futuro próximo. Embora seu uso se expanda em ritmo fenomenal, a CMC ainda excluirá a maior parte da humanidade por um longo tempo, ao contrário da televisão e outros meios de comunicação de massa. [. . .] desta forma, a CMC começa como o meio de comunicação do segmento populacional mais instruído e de maior poder aquisitivo dos países mais instruídos e mais ricos e, freqüentemente, nas áreas metropolitanas maiores e mais sofisticadas (2000, p.383).

Desta forma, a expansão da Comunicação Mediada por Computadores (CMC) será influenciada pela utilização dos praticantes da sua "primeira onda", que formarão os hábitos comunicativos da Internet, desempenhando esta um papel cada vez mais decisivo na formação da futura cultura. E as elites moldadoras terão vantagens estruturais nesta sociedade emergente:

Portanto, embora realmente esteja revolucionando o processo de comunicação e por meio dele a cultura em geral, a CMC é uma revolução que se desenvolve em ondas concêntricas, começando nos níveis de educação e riqueza mais altos e provavelmente incapaz de atingir grandes segmentos de massa sem instrução, bem como países pobres (2000, p.383).

A idéia de comunicação elitizada está orientada por estes parâmetros e evidencia um aspecto importante quanto ao acesso à rede: o fato de que o acesso à estrutura física (computadores e conexão) é insuficiente para promover a comunicação através da Internet. O domínio de um conjunto de

procedimentos e linguagem é igualmente necessário. E é neste sentido que a questão do acesso é aqui retratada como um novo padrão comunicacional.

2.3.2 As Práticas Comunicativas da Governança Eletrônica⁸

Percebe-se na governança eletrônica o incremento de práticas comunicativas presentes na comunicação governamental, mas que passam a adotar novas dinâmicas a partir dos atributos e novos padrões e formatos de comunicação introduzidos com a Internet. Estas novas dinâmicas têm alterado a forma de comunicação entre governo e cidadãos, produzindo novas referências para as estratégias de comunicação governamentais. Mesmo recentes⁹, estas novas práticas comunicativas estão consolidadas, de tal forma que figuram obrigatoriamente entre as estratégias contemporâneas de comunicação governamental.

2.3.2.1 Consultas Públicas

Com o objetivo de ampliar a participação política, uma das práticas crescentes para estimular a participação política é a realização de consultas públicas pela Internet sobre temas relacionados aos poderes executivos, mas também aos legislativos. As consultas são realizadas utilizando os formatos de *chats*, foruns web, listas de discussão ou enquetes. Em geral, o participante é

⁸ As novas práticas aqui descritas foram definidas a partir da verificação de websites governamentais nacionais e internacionais, e de informações retiradas de várias edições da Revista Informática Pública, que reúne experiências brasileiras e de outros países nesta área.

⁹ A presença significativa dos governos brasileiros na Internet data do início desta década, conforme registros do Congresso de Informática Pública (CONIP), que reúne anualmente as experiências em evento nacional.

cadastrado individualmente, o que garante a segurança e também a personalização do processo.

2.3.2.2 Redes Cívicas

As redes cívicas¹⁰ são comunidades virtuais constituídas com o objetivo de participar politicamente através da promoção da comunicação entre os cidadãos de uma mesma localidade. Esta comunicação é incentivada com o objetivo de troca de recursos e conhecimento, distribuição de serviços, interação com o resto do mundo pela rede. Do ponto de vista da comunicação, esta prática comunicativa pressupõe o conteúdo fornecido pelos membros/parceiros e a comunicação multilateral. São formadas por cidadãos, somados à administração pública e a organizações comunitárias locais, interagindo e produzindo conteúdo na rede. Os formatos utilizados são geralmente os *chats*, foruns web, listas de discussão e mural web. Os objetivos principais de uma rede cívica são aumentar a difusão e uso das TICs, criar um diálogo contínuo entre os cidadãos, criar uma ponte entre a cidade virtual e a cidade real.

2.3.2.3. Campanhas de Mobilização Comunitárias

As campanhas governamentais que visam o engajamento da comunidade na solução de questões sociais têm utilizado a Internet para abrir

¹⁰ Uma das experiências em destaque no mundo acontece na cidade de Bologna, onde o poder público optou por garantir conectividade através de pontos de acesso público no centro da cidade. A rede Iperbole tem três fóruns de discussão: livre moderado e restrito.

canais diretos e individuais visando doação e participação. Já foram realizadas campanhas contra a fome, onde a manifestação de cada participante resulta na doação de uma determinada quantia em dinheiro para a campanha; campanhas para coletas de agasalhos; para a distribuição de mudas; e assim por diante.

2.3.2.4. Prestação de Contas

Visando a transparência, a prestação de contas é uma prática também muito presente nos *web sites* governamentais. A facilidade de publicação, o baixo custo e a penetralibilidade da Internet têm favorecido a publicação de resultados. Isto pode ser encontrado em maiores e menores graus de organização. Governos federais, estaduais e locais usam a Internet para publicar seus resultados anuais, com divulgação de relatórios de ações e financeiros nos mais variados formatos. Mas esta prática é cada vez mais comum nos níveis mais básicos de governo. *Web sites* de departamentos e órgãos governamentais, programas e projetos, campanhas comunitárias e um conjunto de outras atividades, cada vez mais utilizam o formato de consulta a banco de dados para tornar públicas suas atividades.

2.3.2.5. Portais Governamentais e Temáticos

Outra prática introduzida com o uso da Internet e que reforça a idéia de transparência administrativa, é a construção de portais governamentais e temáticos. Seguindo uma tendência geral adotada na Web a partir do final do

anos 90¹¹, as *home pages* governamentais começam a ser refeitas a partir do modelo de Portal.

Adequada à realidade governamental e sob a perspectiva da comunicação, a adoção deste modelo passa a ser justificada pela idéia de transparência e facilitação do acesso aos conteúdos de vários órgãos governamentais. O conceito de Portal pressupõe o agrupamento de conteúdos a partir de algum critério¹² e a disponibilização de caminhos de acesso na página inicial do *site* para um ou mais níveis da hierarquia dos menus.

2.3.2.6. Sistema Alternativo de Informação

Outra tendência dos *sites* de governo, é a divulgação de notícias e publicações publicitárias, institucionais ou jornalísticas pela Internet.

O formato varia muito, mas em geral a Internet tem-se constituído como uma fonte de informações alternativa à mídia tradicional. Através dos *sites* dos governos, os cidadãos obtêm acesso direto às notícias produzidas pelas assessorias de imprensa oficiais, sendo uma alternativa aos governos para a divulgação dos conteúdos de forma independente¹³. Além disso, as áreas de notícias muitas vezes contam com ferramentas que permitem que o leitor

¹¹ O período entre 1998 e 1999 foi marcado pelo surgimento do conceito de Portal, que passou a predominar como modelo de arquitetura da informação para *web sites* institucionais, de notícias e comerciais. Os *sites* governamentais, antes "*home pages*" institucionais, foram adotando este modelo.

¹² Os critérios variam, podendo ser a organização por eventos (*life events*), que é o critério adotado atualmente nos portais nacionais do Reino Unido e Austrália, por exemplo, critério da organização institucional, que segue a estrutura do governo; por segmento de atividade, entre outros.

¹³ A consolidação deste espaço jornalístico como um espaço alternativo em relação à mídia oficial contribui para a dinâmica proposta por Barber, da escolha entre a informação legitimamente manipulada e a ilegitimamente manipulada.

distribua a matéria lida para outras pessoas. Desta forma, o cidadão pode tornar-se, de acordo com a sua vontade, um agente de comunicação do governo através da distribuição voluntária deste conteúdo.¹⁴ Outra diferenciação em relação ao modo tradicional de divulgação de notícias, é a possibilidade de o leitor consultar edições anteriores.

2.3.2.7. Guias de Serviços Públicos ou de Utilidade Pública

A demonstração de eficiência administrativa através da facilitação do acesso a serviços públicos tem sido outra prática constante nos *sites* governamentais. Do ponto de vista de comunicação, a iniciativa tem sido de organizar e hierarquizar estes serviços em guias ou portais com o objetivo de facilitar a vida do cidadão. Neste sentido, têm sido construídas bases de dados relacionais com módulos de consulta que facilitam o acesso a informações ou transações *online*. Percebe-se uma grande variação na linguagem visual, nos critérios para a organização das informações e de usabilidade adotados. Disto resultam *sites* com linguagens mais ou menos acessíveis, apesar do objetivo comum de reunir em um mesmo espaço o conjunto de informações sobre serviços públicos ou de utilidade pública.

Em geral, o conteúdo destes *sites* oferece informações para o acesso ao serviço, esteja ele ou não disponível na Internet. Quando a transação eletrônica

¹⁴ Para governos com alto grau de enfrentamento com a mídia tradicional, este sistema alternativo torna-se relevante. No caso da gestão petista no RS, entre 1999 e 2002, o módulo de notícias do site obtinha os maiores índices de visitação do Portal do Governo, conforme relatórios emitidos pela PROCERGS (Companhia de Processamento de Dados do Governo do Estado do Rio Grande do Sul).

para a efetivação do serviço pela Internet não está *online*, constam telefones, endereços e horários de funcionamento sobre as repartições. Muitos deles contêm ainda a relação de procedimentos prévios e documentos necessários para solicitação de um procedimento, arquivos para *downloads* de formulários a serem preenchidos, como requisito prévio. Os módulos com conteúdos sobre serviços constam com frequência entre os mais procurados nos relatórios de volume de visitação dos *sites*.

2.3.2.8. Comunicação Oficial

Outra ação que soma ao conceito de eficiência administrativa, é a disponibilização *online* de um conjunto de documentos relacionados a comunicação oficial do governos. São eles resoluções políticas, leis, os Diários Oficiais¹⁵.

Embora exista carência de legislação que defina o caráter oficial dos documentos publicados e obtidos através da Internet, é cada vez mais comum o uso desta mídia principalmente devido a sua penetrabilidade e menor custo de produção. Outra vantagem é o uso de banco de dados, que facilita o arquivamento das informações, do ponto de vista do governo, e a consulta, na perspectiva do cidadão.

¹⁵ No Brasil, O Diário Oficial da União está disponível *online* em <http://www.in.gov.br/> . Acesso em: 15/09/2003). O sistema de publicação de conteúdo foi desenvolvido pela PROCERGS. A Internet oferece consulta a volumes anteriores, busca por palavra-chave e acesso a totalidade do conteúdo publicado diariamente no Diário Oficial através da imprensa nacional.

É desta maneira e através destas práticas que as noções estratégicas de transparência administrativa, eficiência e participação política e os novos padrões comunicacionais têm-se traduzido nas iniciativas de comunicação da Governança Eletrônica. Desta forma, evidencia-se o detalhamento da relação entre os atributos da nova mídia, seus novos formatos de comunicação, os novos padrões comunicacionais e as novas práticas comunicativas resultantes deste processo na governança eletrônica. O diagrama construído a partir da tipologia de padrões e práticas comunicativas proposta por esta pesquisa traduz quais são os novos padrões gerais da nova dinâmica comunicacional e as novas práticas comunicativas da governança eletrônica.

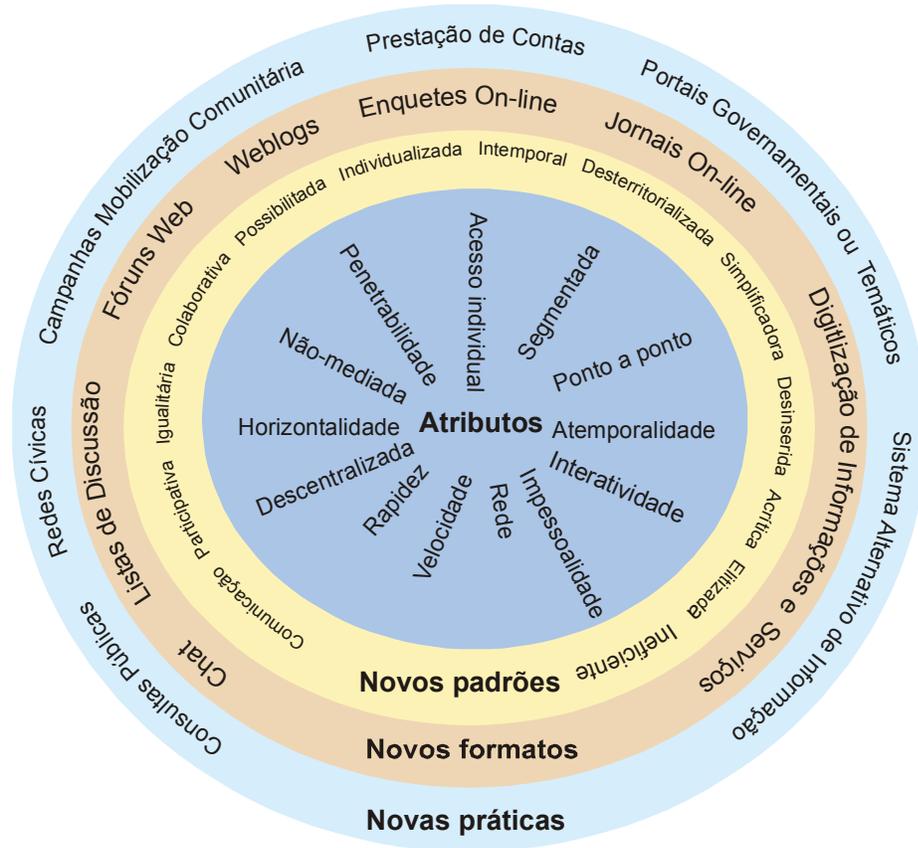


Figura 2 - Nova Dinâmica Comunicacional na Governança Eletrônica

A tipologia proposta foi construída a partir da reunião de um conjunto de reflexões teóricas focadas na identificação das potencialidades e conseqüências do uso da Internet como um instrumento de comunicação. As novas práticas comunicativas percebidas no objeto de estudo deste trabalho, o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre na Internet, são identificadas e analisadas a partir deste referencial teórico. Mas anteriormente à análise da comunicação do OP, particularmente suas iniciativas na Internet, cabe a apresentação e o detalhamento do processo presencial iniciado em 1989 e que

atinge até hoje o conjunto da cidade visando a participação da população nas definições sobre os investimentos na cidade.

3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

Este capítulo detalha a estrutura e o funcionamento do Orçamento de Porto Alegre, resgatando seu histórico, sua forma de organização da cidade, o modelo de participação adotado, os critérios para a priorização de investimentos, seus resultados e o ciclo geral do OP.

O Orçamento Participativo (OP) foi uma iniciativa da Frente Popular visando a construção como uma alternativa de participação direta do cidadão nas definições sobre o uso dos recursos públicos municipais, processo até então restrito aos representantes eleitos a cada quatro anos para o Poder Legislativo municipal: a Câmara de Vereadores. Surge em 1989 e se mantém até hoje como uma instância consultiva do poder executivo local durante a primeira gestão da Frente Popular (com participação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e Partido dos Trabalhadores (PT), partido hegemônico da Frente na Prefeitura de Porto Alegre (RS-Brasil). Consolidado como modelo de gestão participativa, é adotado hoje em mais de 100 municípios brasileiros e referência para inúmeros países.

Anualmente, as escolhas são efetuadas pela população durante reuniões e plenárias realizadas em toda a cidade. São unificadas em um documento final chamado Plano de Investimentos, que logo após é transformado em uma

proposta formal de orçamento através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e submetida à Câmara de Vereadores, que detém a atribuição formal de votar anualmente o Orçamento Municipal. Após aprovação do legislativo, o Orçamento Municipal passa a ser implementado pelo governo municipal.

Desde o surgimento do OP, os investimentos anuais em obras e serviços previstos no orçamento público municipal, bem como as prioridades e ações a serem desenvolvidas pelo governo, são definidos a partir das escolhas efetuadas e priorizadas pela população através deste processo de gestão compartilhada. Este processo é realizado através da participação presencial, e desde 2001 pela Internet, em assembleias regionais e temáticas realizadas em toda a cidade e abertas a toda a população.

3.1 A Cidade e o OP

O OP dividiu a cidade em 16 regiões geográficas¹⁶ e foram criadas seis Plenárias Temáticas para organizar a participação no processo. Todo cidadão pode participar através da sua região, num processo que discute e define os investimentos e serviços específicos dos bairros pertencentes a uma determinada Região ou Temática. O número de habitantes pertencentes a cada região é um dos critérios utilizados para a priorização de investimentos. As

¹⁶Em 1989 eram 5 grandes regiões: Norte, Grande Cruzeiro, Lomba do Pinheiro, Grande Partenon e Glória. As 16 adotadas hoje surgiram durante o processo de constituição do OP, entre 1989 e 1990. Desde o início dos anos 80, o movimento comunitário realizava articulações regionais. A existência de identidades comuns e necessidades de melhorias urbanas em um mesmo espaço regional deram origem às chamadas Articulações Regionais, as Uniões de Vilas e aos Conselhos Populares, situadas principalmente nas regiões de alta concentração de núcleos de subabitação.

Plenárias Temáticas são organizadas a partir do temário descrito na tabela abaixo e decide obras estruturais e projetos para toda a cidade. Foram implantadas a partir de 1994 com o objetivo de ampliar o foco dos debates, envolvendo os participantes do OP no planejamento de toda a cidade.

A Tabela 1 e o Quadro 1 abaixo relacionam as regiões e a população respectiva, considerando os censos de 1996 e 2000, e as áreas temáticas a partir das quais são organizadas as Plenárias Temáticas.

Tabela 1 - Regiões do OP e População em Porto Alegre

Regiões	Nome	1996		2000	
		População	%	População	%
(1)	Humaitá/Navegantes/Ilhas	48.199	3,8	46.721	3,88
(2)	Noroeste	127.574	9,9	113.091	9,39
(3)	Leste	110.451	8,6	89.441	7,42
(4)	Lomba do Pinheiro	48.368	3,8	41.069	3,41
(5)	Norte	88.614	6,9	60.403	5,01
(6)	Nordeste	24.261	1,9	21.848	1,81
(7)	Partenon	114.127	8,9	124.117	10,30
(8)	Restinga	45.999	3,9	50.020	4,15
(9)	Glória	37.439	2,9	40.815	3,39
(10)	Cruzeiro	64.952	5,1	59.603	4,95
(11)	Cristal	30.054	2,3	21.054	1,75
(12)	Centro Sul	101.397	7,9	119.788	9,94
(13)	Extremo Sul	23.905	1,9	23.201	1,93
(14)	Eixo Baltazar	86.057	6,7	78.624	6,53
(15)	Sul	62.837	4,9	63.142	5,24
(16)	Centro	271.294	21,1	251.994	20,91

Fontes: IBGE e CRC/PMPA

Circulação e Transporte
Saúde e Assistência Social
Educação, Esporte e Lazer
Cultura
Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo
Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental

Quadro 1 - Áreas Temáticas que Abrangem toda a Cidade

Fonte: CRC/PMPA

Esta forma de organização busca propiciar a participação de toda a cidade e garantir a discussão de questões específicas, vinculadas à realidade de cada região, mas também necessidades de toda a cidade. A inclusão de Plenárias Temáticas a partir de 1994 teve como objetivo romper uma dinâmica que estava restringindo o debate sobre investimentos a questões relacionadas à particularidade de cada bairro ou região.

3.2 Implantação do OP

Entre as questões políticas e sociais que deram origem ao OP, destacam-se o vínculo da Frente Popular eleita em 1989 com os movimentos sociais e a conseqüente tradução deste compromisso na sua atuação governamental, a dívida social do poder público do período com uma parte significativa da população, o acúmulo organizativo e político do movimento

popular e a necessidade de rever o processo centralizado e antidemocrático que orientava a elaboração dos orçamentos públicos nesta época, ótica expressa da Lei Orgânica dos Municípios aprovada no início de 1990.

A dívida social nominada em documento da Prefeitura de Porto Alegre sobre o OP refere-se às condições precárias de vida urbana de significativa parte da população. De forma mais aprofundada, este elemento também está presente na pesquisa realizada por Luciano Fedozzi (2000), sob o título “O Poder da Aldeia - Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre”. Segundo ele, no início dos anos 90, Porto Alegre possuía 249 vilas de subabitação que abrigavam 33.66% da população, ou seja, mais de 400 mil habitantes ocupando cerca de 106 mil barracos. Esta realidade refletia o descompasso que teve início na década de 40, quando o crescente êxodo rural, provocado pela liberação da mão-de-obra nos minifúndios e latifúndios, não foi acompanhado por políticas de inserção econômica e social destas populações nas médias e grandes cidades.

A carência objetiva de melhores condições de vida e a ausência de uma política habitacional que contemplasse essa camada da população teve reflexo no movimento associativo de moradores de bairro da época, que progressivamente constitui-se como espaço para organização popular por direitos relacionados ao acesso ao solo urbano, aos equipamentos de infraestrutura e aos serviços públicos. Fedozzi (2000) igualmente considera este fator. Após detalhar com riqueza de detalhes a situação do movimento comunitário da época, destaca a retomada da Federação Rio-grandense de

Associações Comunitárias e Amigos de Bairro (FRACAB) em 1977, que se encontrava sob influência política e dependência financeira do Estado, como um sinalizador importante do grau de mobilização do movimento. Nessa época, o poder público municipal e estadual eram dirigidos pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Assinala também a importância do surgimento da União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), alguns anos depois. Resultado da intensificação e ampliação das ações dos movimentos comunitários na capital, Porto Alegre, e associada à atividade de lideranças vinculadas a partidos políticos de oposição, a UAMPA reunia 51 das 170 Associações de Moradores (AM's) existentes em 1983. O interesse do movimento comunitário em participar das decisões sobre o orçamento municipal começa a se manifestar desde este momento, e constam nas resoluções aprovadas no I e II Congressos da UAMPA, realizados respectivamente em 1985 e 1986. Outro dado importante referente a este período é a presença, entre as atividades aprovadas no I Congresso, da indicação de que as comunidades definissem as prioridades de cada região para a elaboração de uma carta reivindicativa da UAMPA a ser encaminhada ao prefeito¹⁷.

A relação da gestão do Partido Democrático Trabalhista (PDT), tendo Alceu Collares como prefeito, com o movimento comunitário, também influencia, na opinião de Fedozzi (2000), as discussões iniciais sobre o surgimento do OP. A discussão com o movimento organizado sobre a implantação dos Conselhos

¹⁷ Em 1985 acontecem as primeiras eleições diretas para as prefeituras de capitais brasileiras, cujos prefeitos eram até então nomeados pela presidência da república em respeito a legislação vigente a partir do regime militar instalado no país a partir de 1964.

Populares, que traduziam o compromisso assumido em campanha eleitoral pelo PDT é de que viabilizar uma maior participação comunitária no poder local, dá lugar a um processo que acaba influenciando o surgimento do OP em 1989. No final da gestão do PDT, este processo culmina com a aprovação na Câmara de Vereadores da Lei dos Conselhos Populares, que estabelece o prazo de 180 dias para regulamentação e aplicação por parte do executivo. Este fato impacta os primeiros meses de governo da Frente Popular, que passa a discutir internamente e com os movimentos sociais a implementação da lei. O objetivo central da Administração Popular era superar as distorções políticas e os anacronismos jurídicos identificados na lei aprovada. Entre eles estava o caráter deliberativo atribuído aos Conselhos Populares. A Lei Orgânica dos Municípios aprovada no início de 1990 se encarrega de resolver essa pauta e também de estabelecer a participação dos cidadãos na elaboração dos orçamentos públicos através dos seus artigos 116 e 121.

O processo de discussão pública do orçamento municipal iniciou-se formalmente a partir de agosto de 1989, com o objetivo de concluir até 30 de setembro do mesmo ano a Proposta Orçamentária a ser encaminhada para avaliação e votação do Legislativo. Inicialmente, foi a Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) que reuniu cerca de 250 entidades e 403 pessoas. As primeiras assembleias aconteceram nas cinco regiões já definidas pelo movimento comunitário e entre 11 e 16 de setembro ocorreram novas reuniões ampliando para 16 o número de regiões contempladas. Nesses encontros foram apresentadas as propostas do governo municipal e eleitos

delegados na proporção de um para cada cinco presentes. Outras formas de organização comunitária já existentes também elegeram seus representantes em reuniões específicas. Após a discussão por região, foi realizada uma Plenária Municipal para aprovar a peça orçamentária. Dessa plenária, foi eleita uma Comissão de Representantes para atuar em conjunto com a SPM para definir as prioridades por secretaria e por microrregião, além das prioridades gerais da cidade. Este processo resultou no Plano de Obras, que foi submetido novamente a uma Plenária Municipal. As áreas prioritárias para investimento foram saneamento básico, pavimentação de vias, regularização de terrenos, saúde e educação. (CRC, 2003).

Cabe destacar que na avaliação desta primeira experiência foram identificados os primeiros limites a serem transpostos pela Prefeitura e pelos movimentos sociais, sendo que a necessidade de comunicação é identificada desde este primeiro momento¹⁸. Outra constatação importante é de que a dinâmica de participação verificada neste primeiro momento, que mescla a participação direta com a representativa, é mantida até hoje. Uma dinâmica fortemente influenciada pela tradição de participação e organização política dos movimentos sociais que veio sendo aprimorada como experiência

¹⁸ Em documento de avaliação produzido pelo movimento comunitário, a falta de divulgação de informações técnicas ou a utilização de linguagem não acessível e a pouca divulgação das reuniões são identificados como fatores que prejudicaram o processo.

administrativa de forma a ser hoje caracterizada como sistema de elaboração e deliberação do orçamento municipal¹⁹ pela Prefeitura de Porto Alegre.

3.3 Modelo de Participação

Ao longo dos anos, o OP vem definindo e revisando sua dinâmica de funcionamento visando a construção coletiva de princípios básicos de participação comunitária. Ao analisar este conjunto de definições, expresso principalmente nos critérios técnicos para a escolha de prioridades e investimentos, e o Regimento Interno, que é reeditado anualmente, percebe-se que estes princípios estão orientados por três diretrizes centrais:

- a) pela participação direta, individual ou organizada de cidadãos na elaboração e deliberação do orçamento municipal²⁰;
- b) construção de um modelo deliberativo que combina processos de democracia direta com democracia representativa em diferentes instâncias;
- c) uma metodologia para a priorização dos investimentos que associa critérios gerais com critérios de viabilidade técnica, econômica e jurídicos, estes últimos delimitados pelo Executivo.

¹⁹ Nomenclatura referida ao OP pela Prefeitura de Porto Alegre em cartilha publicada em 2002 sobre o tema. A tradução da publicação para o inglês e o espanhol informam a repercussão internacional da experiência.

²⁰ Voz e voto são garantidos a todos os cidadãos nas assembleias da Primeira Rodada, onde são eleitos delegados que darão continuidade às demais etapas. Para votar, o participante deve estar registrado na região ou na temática.

Embora, o papel institucional²¹ do Orçamento Participativo nunca tenha sido definido ou reconhecido juridicamente, este conjunto de princípios e diretrizes de funcionamento registrado no Regimento Interno, que é revisado anualmente com o objetivo de incorporar mudanças sugeridas pela população e/ou pelo executivo.

3.3.1. O Ciclo do OP

O processo do OP é resumido através do Ciclo do OP, um diagrama que distribui o funcionamento das instâncias e etapas do OP no tempo, acompanhado de uma explicação sobre as atividades desenvolvidas em cada uma delas. Como o OP é um processo cuja dinâmica está em constante renovação, registra-se aqui a versão do Ciclo do OP aprovada em 22 de janeiro e que está em vigor até o momento.

²¹ A institucionalização do OP em Porto Alegre nunca foi efetivada. O debate acerca do tema ganha maior ou menor ênfase de acordo com a dinâmica das disputas políticas locais, a sua forma de funcionamento é registrada no Regimento Interno (RI) definido pelos participantes. Esta proposta tomou forma no final de 1992, quando se encerrava a primeira gestão da Frente Popular e a possibilidade de reeleição era remota. Expressava a preocupação do executivo de tornar perene esta experiência. A partir desta iniciativa, o tema transforma-se em elemento de disputa entre os poderes executivo e legislativo, além de constar como ponto divergente entre os membros da Frente Popular. O legislativo, que teve seu poder "constrangido" pela experiência do OP, localiza na institucionalização do OP a possibilidade de limitar (e diminuir) seu poder. No interior do executivo, a diferença localiza-se na importância (ou não) de manter a autonomia do OP em relação a quaisquer poderes. Embora nunca tenha sido efetivada, deu origem a inúmeros projetos de lei e outros trâmites na Câmara de Vereadores e na Prefeitura de Porto Alegre.

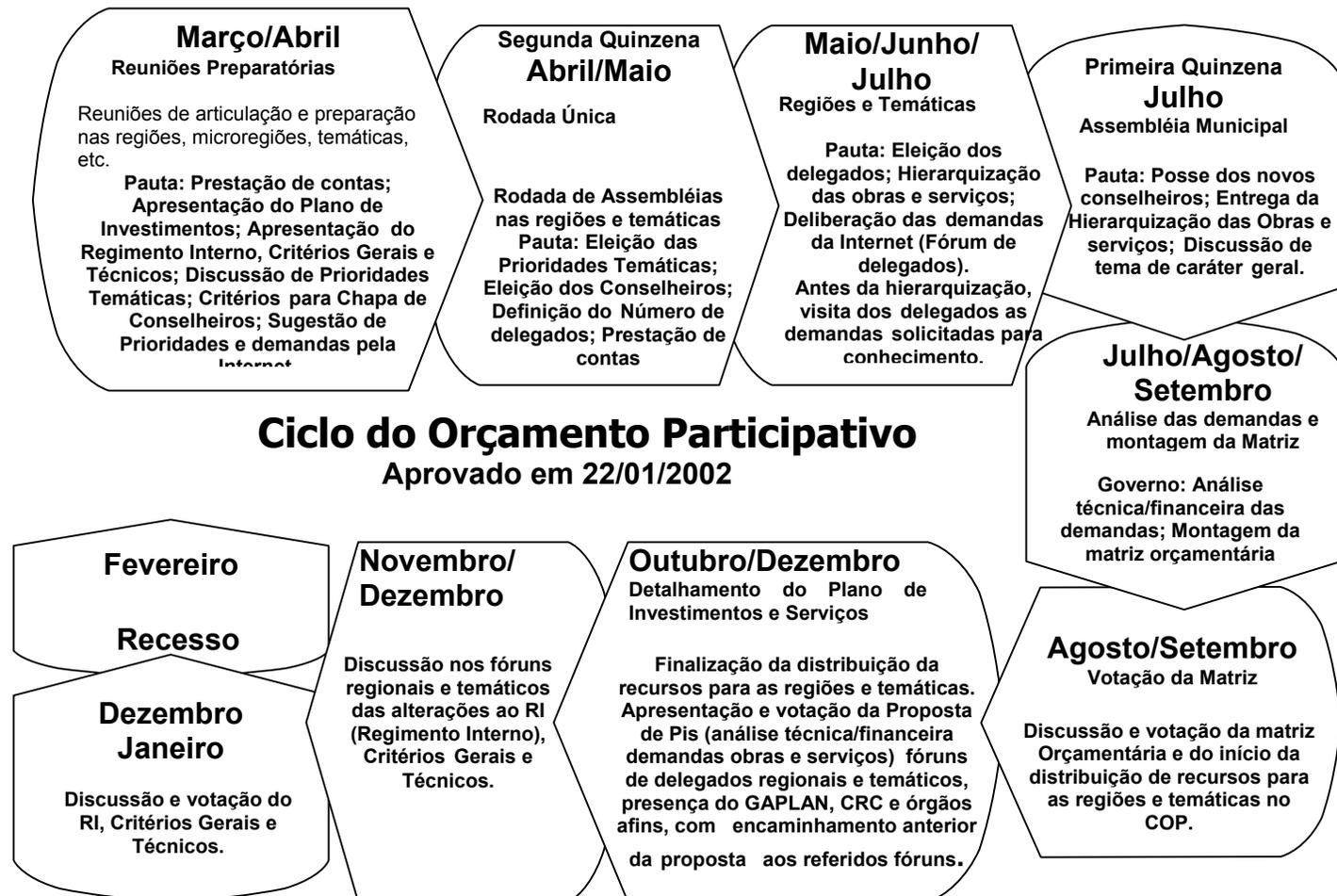


Figura 3 – Ciclo do OP

Considerando a perspectiva de macro-atividades, o ciclo do OP organiza o processo considerando uma etapa inicial de prestação de contas, um segundo momento dedicado a escolha e priorização dos investimentos e eleição dos delegados com a ampla participação da população, um terceiro momento dedicado à formatação do Plano de Investimentos (PI) e a Proposta Orçamentária. O processo de fiscalização e controle da implantação do PI segue em paralelo a todo este processo.

3.3.2 Os Participantes do OP

Todos os cidadãos de Porto Alegre têm a prerrogativa de participar individualmente do processo com direito a voz e voto, independente de qualquer vínculo ou registro social. A participação de todos acontece nas assembleias regionais ou temáticas, quando é realizada a primeira escolha e priorização de investimentos. A continuidade do processo é realizada em outros fóruns por delegados eleitos na proporção de 01 para cada 10 participantes nas regiões ou temáticas. Interagindo com essa população estão organizações comunitárias regionais com autonomia face o governo municipal e a administração municipal, através das suas áreas administrativas encarregadas pela gestão do orçamento municipal.

As organizações comunitárias têm origem cada vez mais variada. Inicialmente, estas entidades tinham vínculo majoritário com o movimento popular organizado, como as associações de moradores, por exemplo. Esta realidade esteve relacionada em grande medida com uma das vertentes políticas do OP em 1989, as lutas populares organizadas em torno da reivindicação de direitos relacionados ao acesso ao solo urbano, aos equipamentos de infra-estrutura e aos serviços públicos. No atual período, verifica-se uma variação deste padrão com a inserção de muitas organizações que representam segmentos sociais ou grupos de interesse²², e que não possuem necessariamente uma associação política.

²² Hoje, organizações como Clubes de Mães, Centros Desportivos ou Recreativos, Cooperativas de Habitação, etc, têm-se inserido nos processos do OP.

No entanto, estudo realizado a cada dois anos pela Prefeitura e pelo Centro de Assessoria e Estudos Urbanos - CIDADE demonstra que o nível de participação do público do OP em entidades da sociedade civil e nas estruturas do OP é elevado. Embora o índice esteja reduzindo a cada período, o percentual de participantes associado a alguma entidade da sociedade civil é superior a 60%. Os dados são coletados durante as atividades anuais do OP. Em 2002 foram analisados 1561 casos.

Tabela 2 - Nível de Engajamento dos Participantes em Entidades

Nº Entidades	% 1995	% 1998	% 2000	% 2002
01	47,0	47,8	38,8	44,0
2 ou 3	19,8	15,2	15,9	13,5
Mais de 3	3,4	3,9	5,5	3,6
NR	5,8	-	0,8	0,1
Subtotal	75,9	66,9	60,9	61,1
Não Participa	24,1	33,1	39,1	38,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Quem é o público do Orçamento Participativo 2002 / Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos - Porto Alegre (2003).

Como representantes do Executivo participam prefeito e secretários municipais na condição de delegados, o Gabinete do Planejamento (GAPLAN), a Coordenação de Relação com a Comunidade (CRC), o Fórum das Assessorias de Planejamento (Asseplas), o Fórum das Assessorias

Comunitárias (Fascom), Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPS) e os Coordenadores Temáticos (CTs). Na definição de papéis, destaca-se a CRC, a qual estão vinculados os CROPS e CTs, como coordenadora do processo de relacionamento com a comunidade, e o GAPLAN, como gestor orçamentário.

3.3.3 Instâncias de Participação²³

A dinâmica do OP está estruturada em torno de um conjunto de instâncias de participação que se interrelacionam a partir de Reuniões Preparatórias, Rodada Única de assembleias regionais e temáticas²⁴, Assembleia Municipal, reuniões de Fórum de Delegados Regionais e Temáticos e do Conselho do Orçamento Participativo (COP).

3.3.3.1 Reuniões Preparatórias

Ocorrem antes das primeiras Plenárias; são organizadas autonomamente pela comunidade, sem nenhuma interferência do Executivo. É um momento decisivo para a articulação da comunidade em torno de suas reivindicações e para a mobilização para a escolha dos delegados. São

²³ As informações sobre as instâncias de participação foram retiradas do Regimento Interno em vigor em 2003 para a formulação da proposta orçamentária de 2004.

²⁴ Assembleias Regionais são assembleias realizadas em 26 regiões e abertas a qualquer cidadão. A divisão da cidade em 16 regiões resulta de avaliações da comunidade que consideraram critérios geográficos, populacionais e a tradição de participação política. Inicialmente, eram somente 5 regiões. As Plenárias Temáticas foram introduzidas no processo a partir de 1994 com o objetivo de fortalecer o debate sobre questões de interesse geral da cidade.

convocadas por lideranças das comunidades ou pelos conselhos populares²⁵. Durante as reuniões preparatórias, o executivo realiza a Prestação de Contas (despesas x receitas) referentes ao Plano de Investimentos do ano anterior.

3.3.3.2 Assembléias Gerais Populares, Regionais ou Temáticas

São assembléias organizadas pelo Executivo em conjunto com as comunidades. Atualmente é realizada uma Rodada Única, primeiramente nas regiões e depois nas temáticas, para escolha das prioridades temáticas, definição do número e eleição dos delegados, eleição dos conselheiros.

3.3.3.3 Fórum de Delegados

Funciona em âmbito regional ou temático e reúne o conjunto de delegados eleitos para hierarquizar o conjunto de demandas de acordo com os critérios gerais e técnicos. Os delegados são eleitos considerando a proporção de 01 para cada 10 presentes nas assembléias. Nesta instância são avaliadas demandas sugeridas pela Internet. O participante que ingressou no processo pela Internet tem direito a voto para defender sua proposta. Ele também pode se candidatar a delegado nas assembléias regionais ou temáticas.

3.3.3.4 Assembléia Municipal

Esta instância foi instituída a partir de 2002. Na assembléia municipal os Fóruns de Delegados apresentam a hierarquização das demandas feitas por

²⁵ Os Conselho Popular são formas de organização autônomos do movimento social.

temática e por região e os conselheiros eleitos nas regiões e temáticas são empossados para dar continuidade ao processo de deliberação. Neste encontro as demandas são entregues formalmente à Prefeitura. Também é um espaço para a discussão de temáticas gerais da cidade.

3.3.3.5 Conselho do Orçamento Participativo (COP)

Atua em âmbito municipal com 96 conselheiros eleitos ou indicados cujo mandato é anual. O COP tem por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do município de Porto Alegre. Destacam-se como atividades desta instância a aprovação da proposta final do Plano de Investimentos, que reúne o conjunto de demandas aprovadas nos Fóruns de Delegados e da proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que é enviada anualmente pelo executivo à Câmara de Vereadores. Além disso, o COP fiscaliza as ações do governo na implantação do orçamento aprovado; manifesta-se sobre a política tributária do município (receita); aprova ou não a Prestação de Contas realizada anualmente pela Prefeitura e constitui comissões para a definição de políticas específicas.

Origem da Representação	Número de Conselheiros
16 regiões da cidade (02 por região + 02suplentes)	64 conselheiros
06 Temáticas (02 por tema + 2 suplentes)	24 conselheiros
União das Associações Comunitárias de Porto Alegre	01 conselheiro e suplente indicados
Sindicato dos Municipários de Porto Alegre	01 conselheiro e suplente indicados
Prefeitura de Porto Alegre	02 conselheiros e suplentes s/ direto a voto
	Total: 96 integrantes

Quadro 2 - Composição do Conselho do Orçamento Participativo (COP)

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo

3.4 Priorização dos Investimentos

A escolha e priorização das demandas²⁶ combina processos de democracia direta e democracia representativa. Durante as reuniões preparatórias e Assembléias Regionais e Temáticas, é garantido o direito a voz e voto para todo e qualquer cidadão presente nas assembléias regionais ou temáticas. Eles indicam e votam em sugestões de investimentos e elegem os delegados e conselheiros do OP, que continuam atuando no restante do ano na elaboração e controle de implementação do Plano de Investimentos aprovado a cada ano. Os delegados eleitos atuam como intermediários entre os cidadãos e o COP e os conselheiros votam a versão final do Plano de Investimentos a partir de critérios anteriormente definidos pelo COP.

O processo deliberativo inicia com as duas rodadas anuais das Assembléias Populares Regionais ou Temáticas, que tem como principais objetivos:

- a) analisar a prestação de contas do executivo referente ao ano anterior;
- b) eleger as sugestões de investimentos a serem encaminhadas para aprovação final do COP;

²⁶ Demanda é a nomenclatura informal atribuída às sugestões de investimentos, sejam elas obras ou serviços.

c) eleger os delegados²⁷ e conselheiros.

A metodologia para a distribuição dos recursos de investimentos²⁸ combina critérios sociais, elaborados a partir das prioridades definidas nas assembleias, e administrativos, que orientam as decisões das assembleias no sentido de associar as demandas a programas e fundos existentes, a rubricas de repasses de orçamentos do estado e da união, entre outras definições orçamentárias.

O processo inicia quando são indicadas as prioridades nas regiões, que votam em três prioridades que irão presidir a preparação da proposta de orçamento. A combinação dos resultados de cada região gera uma relação final, com as três prioridades gerais da cidade. As demandas específicas são definidas e hierarquizadas em função desta orientação geral a partir de um quadro de critérios valorativos, que atribuem nota às demandas em função das prioridades. Uma vez concretizado este processo, o COP faz a distribuição dos investimentos de acordo com os seguintes critérios gerais definidos pelo OP e critérios técnicos definidos pelo executivo: carência de serviço ou infraestrutura, segundo os dados fornecidos pelo executivo e a avaliação feita em conjunto com os delegados das comunidades; população total da região;

²⁷ Inicialmente, o critério numérico para eleição de delegados era 1 para cada 5 assistentes. No início dos anos 90, passou a 1 para cada 10 e, depois, 1 para cada 20. Em seguida, criou-se um escalonamento que acabou sendo substituído pelo critério de 1 para cada 10 no ciclo 2000-2001. A limitação inicial deu-se em função do crescente número de pessoas presentes nas assembleias, bem como o retorno ao critério de 1 para cada 10 expressa a preocupação do executivo em aumentar o número de participantes e viabilizar a participação de grupos menores de pessoas.

²⁸ Dados retirados da análise feita por Boaventura de Souza Santos (2002) sobre os critérios do OP.

prioridade temática da região face às escolhidas pela cidade como um todo. A cada critério é atribuída uma nota, conforme registra o quadro a seguir:

POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO : PESO 2		CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA: PESO 4	
Até 25.000 habitantes	nota 1	De 0,01% A 14,99%	nota 1
De 25.001 à 45.000 habitantes	nota 2	De 15% A 50,99%	nota 2
De 45.001 à 90.000 habitantes	nota 3	De 51% A 75,99%	nota 3
Acima de 90.001 habitantes	nota 4	De 76% em diante	nota 4

PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO: PESO 5	
Quarta prioridade	<i>nota 1</i>
Terceira prioridade	<i>nota 2</i>
Segunda prioridade	<i>nota 3</i>
Primeira prioridade	<i>nota 4</i>

Quadro 3 - Critérios e Notas para Priorizadas das Demandas

Fonte: dados do IBGE

As notas são agora definidas na proporção direta, a partir dos seguintes parâmetros:

- a) da população total da região. Quanto maior for a população total da região, maior será a nota atribuída. Os dados estatísticos oficiais são fornecidos pelo Executivo e eventualmente corrigidos pela comunidade, quando há questionamento sobre a atualidade da informação;

- b) do nível de carência da região em relação ao item investimento que está sendo avaliado, conforme avaliação do Executivo. Quanto maior for a carência, maior será a nota atribuída;
- c) do nível de prioridade atribuído pela região aos itens em questão. Quanto maior for a prioridade da exigência setorial apresentada pela região, maior será a sua nota no setor de investimento em causa.

Finalmente, a nota recebida por cada região em cada critério é multiplicada pelo peso do critério. A soma dos pontos parciais (nota x peso) fornece o peso total da região numa exigência setorial específica.

3.5 Resultados do OP

Os resultados do OP podem ser dimensionados a partir de três variáveis: o nível de adesão da população, que cresce a cada ano como, o volume de investimentos e as áreas priorizadas ao longo destes 15 anos de experiência.

3.5.1 Número de Participantes

A evolução do número de participantes a cada ano registra a adesão crescente da cidade a este espaço de participação, embora a mudança no formato das instâncias de participação realizada em 2002 e 2003 dificultem uma

comparação na ordem direta, conforme a Tabela 3 a seguir. Estima-se em cerca de 50 mil o número total de participantes em 2003.

Tabela 3 - Evolução do Número de Participantes - OP Porto Alegre

Ano Calendário	Número de Participantes ²⁹		
	Primeira Rodada	Segunda Rodada	Total
1990	348	628	976
1991	608	3086	3694
1992	1442	6168	7610
1993	3760	6975	10735
1994	2638	7000	9638
1995	6855	4966	11821
1996	6574	3574	10148
1997	8183	3725	11908
1998	9553	4134	13687
1999	11736	5077	16813
2000	11476	3855	15331
2001	13891	4692	18583
2002 ³⁰	X	X	33625

Fonte: CRC/PMPA, 2002.

²⁹ O número de participantes inclui os presentes nas plenárias regionais e temáticas. As temáticas foram criadas a partir de 2004.

³⁰ Em 2002 o OP passou a ter a rodada única. Por isto o resultado total resulta do somatório das reuniões preparatórias, assembléias regionais e temáticas e Assembléia Municipal. Os números de 2003 ainda não haviam sido totalizados quando da redação desta dissertação. Mas estima-se uma participação de 50 mil pessoas em todo o processo.

3.5.2 Os Tipos de Demandas

A análise do Quadro 4 revela a evolução das necessidades da população a partir do refinamento das necessidades de infra-estrutura e serviços na cidade.

Ano OP	Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3
2004	Habitação	Assistência Social	Educação
2003	Habitação	Educação	Pavimentação
2002	Habitação	Educação	Pavimentação
2001	Habitação	Habitação	Saneamento
2000	Pol. Habitacional	Pavimentação	Saúde
1999	Saneamento	Pavimentação	Pol. Habitacional
1998	Pavimentação	Pol. Habitacional	Saneamento
1997	Pol. Habitacional	Pavimentação	Saneamento
1996	Pavimentação	Saneamento	Reg. Fundiária
1995	Pavimentação	Reg. Fundiária	Saneamento
1994	Reg. Fundiária	Pavimentação	Saneamento
1993	Saneamento	Pavimentação	Reg. Fundiária
1992 ³¹	Saneamento	Educação	Pavimentação

Quadro 4 - Prioridades de Investimento Aprovadas entre 1990 e 2004.

Fonte: *Web site* do Orçamento Participativo.

³¹ 1992 foi o primeiro ano em que estas prioridades foram incluídas nos critérios gerais para distribuição de recursos.

3.5.3 Volume de Investimentos

A Tabela 4 registra o montante de investimentos das administrações direta e indireta³² em obras e equipamentos entre 1995 e 2002. Os valores são originais, sem conversão ou atualização por índices financeiros. Pelo percentual pode-se verificar a evolução do montante anual de investimento. Até o final de 2002, 90% das mais de três mil demandas apresentadas pela comunidade entre 1990 e 2002 estão concluídas ou em estágio avançado de execução. Os 10% restantes estão em licitação, contratação ou aguardo de outras definições, inclusive judiciais. Os projetos definidos pelo OP representam investimentos de 1 bilhão e 630 milhões de reais³³.

³² A administração indireta são as empresas e autarquias municipais, que possuem orçamentos independentes.

³³ Informação divulgada em 2002 na publicação Orçamento Participativo, Modelo de Gestão Participativa: a Experiência de Porto Alegre.

Tabela 4 - Investimentos Anuais da PMPA Aprovados no OP

Ano	Percentual da Despesa Total	Valor investido em reais	Valores referência
PI 1995	30,7	130.839.612,00	30/06/1994
PI 1996	20,41	104.314.050,00	01/07/1995
PI 1997	20,32	140.167.309,89	01/07/1996
PI 1998	19,90	148.675.539,00	01/07/1997
PI 1999	21,05	174.530.469,00	01/07/1998
PI 2000	15,12	128.747.371,00	01/07/1999
PI 2001	15,88	157.018.971,00	01/07/2000
PI 2002	13,62	151.981.128,25	01/07/2001
PI 2003 ³⁴	12,28	87.117.589,63	Não consta

Fonte: GAPLAN/PMPA

O OP constitui-se na principal instância de participação popular do governo municipal em Porto Alegre. Constantemente avaliado e redesenhado em função das necessidades e limites percebidos, é o principal espaço para o debate e construção do consenso sobre as questões municipais. Mesclando dinâmicas de participação direta e representativa, apresenta-se como principal canal de relação da administração municipal com a população através da comunicação direta entre os diversos atores envolvidos. O Orçamento Participativo na Internet, que será analisado a seguir, surge como uma das tantas iniciativas de renovar este espaço de participação com a ampliação do número, mas principalmente do perfil dos participantes.

³⁴ O valor de 2003 corresponde somente à administração direta.

4 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA INTERNET

O Orçamento Participativo na Internet é um canal permanente de relacionamento da prefeitura e das instâncias do OP com a população. Está inserido no contexto da comunicação na governança eletrônica, reunindo conteúdos que instrumentalizam os cidadãos para a participação nas várias etapas do processo e para a fiscalização permanente da implementação das prioridades de investimentos aprovadas. Permeado pelas dinâmicas dos novos padrões comunicacionais e novas práticas comunicativas, apresenta características que por um lado potencializam, e por outro limitam, a comunicação entre governo e cidadão. A visualização do *site* e dos dados referentes a participação pela Internet, considerando a perspectiva proposta pela nova dinâmica comunicacional, permite elucidar com clareza estas fronteiras.

4.1 A Comunicação do Orçamento Participativo

Desde o seu surgimento em 1989, o relacionamento com a população visando o seu envolvimento no governo da Administração Popular (AP) demandou à Coordenação de Comunicação da Prefeitura de Porto Alegre (CCS) a construção de variadas estratégias que de um lado estimulassem a participação da população no OP e em outras instâncias ou projetos municipais e, de outro, divulgassem para o conjunto da cidade as ações da AP. As

diversas estratégias de comunicação estiveram orientadas por diretrizes estratégicas que visavam garantir a não personalização da fala oficial da gestão e a construção de uma imagem única do governo através da centralização das ações comunicacionais na CCS, e pelo entendimento de que a comunicação da AP deveria ser sempre uma ação estratégica.

Neste contexto, a comunicação surge como elemento estruturador do OP desde as primeiras discussões realizadas em 1989. As estratégias de comunicação foram tendo variações conceituais, focos e instrumentos diferenciados, mas a análise das políticas de comunicação construídas no OP evidenciam a centralidade do processo comunicativo na dinâmica deste espaço de participação, debate e construção do consenso acerca dos investimentos municipais. Pode-se caracterizar três momentos diferenciados nas ações de comunicação do OP:

- a) uma comunicação mobilizadora: os primeiros momentos foram marcados por ações de comunicação que visavam mobilizar a comunidade para as reuniões e romper o bloqueio da imprensa tradicional ao OP e ao conjunto das ações da Administração Popular. Esta era a intenção de muitos dos projetos de comunicação concebidos no período, todos alinhados estrategicamente a idéia sintetizada na marca e slogan "Administração Popular, coragem de mudar".

No final do ano de 1989, a comunidade expressou sua opinião sobre a estratégia de comunicação adotada para divulgar o OP, ressaltando a insuficiência das iniciativas realizadas e, ao mesmo tempo, reconhecendo a centralidade das ações de comunicação para a efetividade do OP. O processo de avaliação realizado pela prefeitura sobre o primeiro ano de experiência, registra a crítica da comunidade sobre as ações de comunicação realizada. São apontadas a falta de clareza nos conteúdos apresentados à comunidade, o uso de linguagem pouco acessível e o não investimento da prefeitura na divulgação e convocação para as reuniões. (FEDOZZI, 2000)

A análise do *portfólio* de peças produzidas e dos instrumentos utilizados contribui para uma visualização das práticas comunicativas preponderantes nesta época;

- vídeo sobre o OP produzido pela TV Popular, carros de som para divulgar as assembléias nos bairros, panfletos e cartazes produzidos pelo departamento de criação da CCS impressos na gráfica do DMAE, publicação de matérias no jornal Porto Alegre Agora ³⁵;

³⁵ Boa parte dos materiais produzidos durante a primeira gestão utilizam infra-estrutura própria, devido a carência de verba para uso publicitário. Desta forma, o núcleo de produção de vídeo estruturado na CCS, a TV Popular, fazia a produção de vídeos. Mais tarde, este núcleo passa a produzir o programa Cidade Viva com o apoio de produtoras contratadas. A gráfica do DMAE era utilizada para impressão dos materiais criados internamente no núcleo de criação.

b) a preocupação com a visibilidade: o segundo mandato foi um marco nas estratégias de comunicação do OP. Muitas das ações de comunicação introduzidas entre 1992 e 1996 são praticadas até hoje, com alguns aprimoramentos. Conceitualmente, a preocupação maior desta época era a de dialogar com o conjunto da cidade, apresentando o OP como um resultado de governo que estava qualificando a cidade. Neste momento, a CCS passa a estruturar campanhas publicitárias anuais para o OP, a segunda em volume de recursos publicitários, e a tornar periódica a impressão de documentos como Regimento Interno e Plano de Investimentos. Os planejamentos de comunicação passam a ser acompanhados e executados em conjunto com agências de publicidade; Novamente uma análise e o registro do conjunto de peças e ações de comunicação produzidas neste período retrata a política de comunicação praticada,

- desenvolvimento de logomarca e slogan próprios para o OP;
- contratação de mídia em rádio, TV, jornal e mídia externa por períodos de três a quatro semanas;
- produção de um conjunto de material gráfico como *folders*, cartazes, panfletos, o Regimento Interno, o Plano de Investimentos;

- identificação visual dos ambientes das reuniões e plenárias e qualificação da infra-estrutura destes espaços;
- utilização de veículos próprios para divulgação do OP: o jornal Porto Alegre Agora, a rádio e TV Cidade Viva³⁶;

c) a "institucionalização"³⁷ do OP: a opção do terceiro mandato da AP foi transformar a participação popular no conceito geral de comunicação, então expresso pelo slogan "Onde a participação faz democracia", que passa a acompanhar a aplicação da marca geral do governo. O reflexo da estratégia geral de comunicação da Prefeitura no planejamento de comunicação do OP se expressou na preocupação de fortalecer a imagem do OP e na qualificação ainda maior da infra-estrutura das assembleias, uma exigência determinada pelo crescimento do número de participantes. Uma análise do tipo de mídias e instrumentos utilizados aponta as seguintes variações:

- há uma opção de utilizar em larga escala o espaço publicitário dos jornais de bairro, a organização das assembleias passa a contar com a contratação de empresas de eventos;

³⁶ Os programas de TV e rádio Cidade Viva foram introduzidos na segunda gestão e permanecem no ar até julho. Misturando os formatos publicitário, jornalístico e comunitário, estes programas têm como objetivo divulgar as ações da prefeitura incorporando depoimentos da população sobre os temas em questão. A duração variou entre três e cinco minutos e a veiculação cobre Porto Alegre, em horário nobre e nos principais canais de rádio e televisão.

³⁷ O uso da palavra institucionalização refere-se, neste caso, ao esforço de consolidar institucionalmente a marca do OP, e não ao debate político, jurídico e administrativo já citado neste trabalho.

- a prefeitura passa a disponibilizar um ônibus para o deslocamento da comunidade até o espaço das assembléias;
- as entregas de obras passam a contar com produções musicais, peças de teatro, e outros recursos atrativos;
- a Internet como mídia alternativa para a divulgação de diversos conteúdos.

Assim, percebe-se que a opção inicial por uma comunicação mobilizadora, seguida pela preocupação com a visibilidade e pela associação do conceito do OP à imagem institucional da Prefeitura adquirem novos formatos e formas a cada ano. E, ao longo do tempo, a Internet passa a figurar como uma das mídias cativas nos planejamentos de comunicação desenvolvidos para divulgar o OP. Devido as suas peculiaridades, constitui-se como canal permanente de relacionamento entre a prefeitura e os cidadãos em geral e, em particular, com àqueles envolvidos no processo de participação política organizado pelo OP.

4.2 A Comunicação do OP na Internet

A elaboração do primeiro *site* do OP aconteceu entre 1995 e 1996 e tinha como objetivo central divulgar a agenda de reuniões e explicar o funcionamento do OP. Inicialmente, tinha um papel periférico na estratégia de comunicação, mas até o final do terceiro mandato da AP o uso desta mídia é bastante

incrementado, evoluindo para a consulta à bases de dados que permitem o acompanhamento da implementação do plano de investimentos e para participação no OP através da Internet, etapa implementada em 2001.

O uso inicial da Internet nas estratégias de comunicação do OP limitava-se a duplicação de conteúdos já informados por outras mídias. Era o caso da divulgação da agenda e das regras gerais de participação. Neste momento, o diferencial introduzido pelo uso desta mídia restringia-se às vantagens relacionadas à abrangência da distribuição e à facilidade de atualização deste conteúdo. A identidade visual do *site* acompanhava as campanhas publicitárias desenvolvidas a cada ano e os textos publicados no *site* eram reaproveitados dos materiais impressos publicados por cada campanha anual, que não consideravam premissas básicas de hipertexto. Assim, a presença na Internet resumia-se a transposição de conteúdos e identidade visual de outros meios e das campanhas publicitárias do OP para a Internet. Nas primeiras versões, não havia endereço eletrônico disponível para contato³⁸.

As recentes inclusões dos módulos de Prestação de Contas e Participação via Internet fazem do o *e-OP* uma experiência peculiar, se considerado o contexto da comunicação na governança eletrônica. Sua principal particularidade, se considerada a participação política como um referencial das estratégias comunicacionais da governança eletrônica, está situada no fato de que o modelo implementado no *site* mescla a participação

³⁸ Normalmente conhecida como "Fale Conosco", esta é uma prática comum em sites institucionais. Em muitos deles, constitui-se como a única área do *site* com interação entre usuário e instituição.

pela Internet com a experiência presencial. Desta forma, apresenta-se como uma experiência que não pretende substituir processos existentes, e sim potencializá-los.

Mas o objetivo inicial da Prefeitura com o lançamento do *site* era de consolidar um conjunto de informações sobre o OP em um local único e de facilitar o acesso à população e aos representantes da prefeitura (COPs) que trabalham nos diversos Centros Administrativos Regionais (CARs) através de uma consulta mais ágil. Até então, as informações eram armazenadas em "papel" e estavam dispersas nos órgãos municipais, embora a CRC e o GAPLAN concentrassem parte das informações. A visualização deste espaço como um espaço de ampliação do debate realizado no OP surge em um segundo momento, quando a prefeitura passa a preocupar-se com o engajamento de outros setores sociais no OP.

4.2.1 Conteúdos e Processos do *Web Site* do OP

A descrição da estrutura, do conteúdo e do funcionamento dos primeiro e segundo níveis de cada módulo³⁹ do *Web site* do Orçamento Participativo, considerando a versão publicada em setembro de 2003, retrata o seu estágio atual. O mapa do *site* indica uma arquitetura de informação baseada em seis módulos principais: um sobre o Histórico do OP, outro sobre Como Participar,

³⁹ Cada módulo corresponde a um item do menu principal e seu primeiro nível são os conteúdos obtidos no primeiro clique. O segundo nível é acessado a partir dos submenus internos a cada módulo.

sobre a Estrutura do processo, a Prestação de Contas, a Participação via Internet (e-OP) e um módulo de Notícias, conforme demonstra a Figura 4 deste estudo. O detalhamento dos conteúdos é feito a seguir.

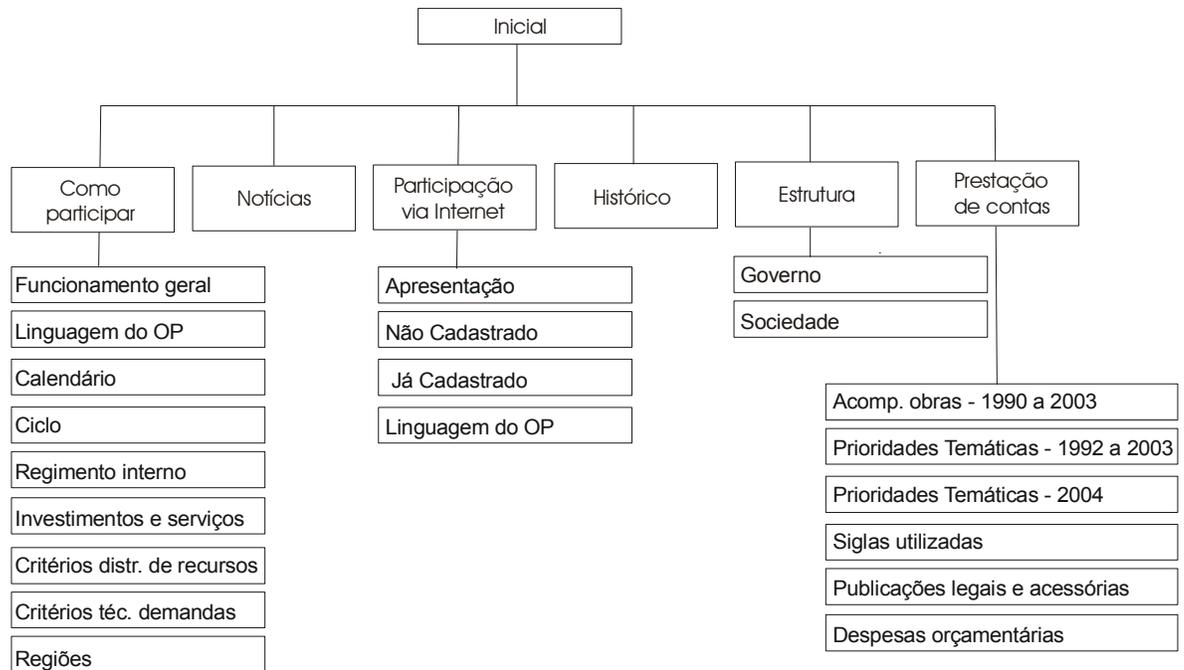


Figura 4 - Mapa do Site do Orçamento Participativo

4.2.1.1 Módulo 1: histórico

Este é um módulo praticamente estático e contém um breve histórico do OP. Seu conteúdo é atualizado anualmente para incorporar as inovações inseridas no processo. A versão atualmente disponível registra o número médio de pessoas presentes a cada ano; cita a simplificação no processo de participação proposta pelo Grupo de Trabalho e Modernização do OP e aprovada pelo Conselho do OP; destaca o reconhecimento internacional do OP

citando cidades estrangeiras que adotaram o OP e a indicação do OP como uma das 40 melhores práticas de gestão pública identificadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e informa sobre a integração crescente do OP com outras organizações sociais através da presença de delegados pertencentes a sindicatos, movimento popular e conselhos ou fóruns municipais como o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Conselhos Regionais de Assistência Social, Conselho Municipal de Educação e Fórum de Pessoas Portadoras de Deficiências.

4.2.1.2 Módulo 2: Como Participar

Este módulo disponibiliza um conjunto de informações e documentos que orientam a participação no processo de maneira resumida e didática:

- a) funcionamento geral: explica resumidamente as instâncias e o modelos deliberativo que combina formas diretas e indiretas de participação;
- b) linguagem do Orçamento Participativo: é um breve glossário esclarecendo o conjunto de terminologias utilizadas no OP. Desta forma estão traduzidos os termos Assembléia Municipal, Conselheiros, Conselho do Orçamento Participativo, Critérios, Delegados (as), Demanda, Fórum de Delegados, Plano de Investimentos e Serviços, Plano Plurianual, Reuniões Preparatórias, Reunião Regional, Reunião Temática, Proposta

Orçamentária, Regimento Interno, Plenárias Regionais e Temáticas - Rodadas Únicas;

c) calendário: as informações referentes a agenda principal de reuniões regionais e temáticas fica disponível *online*.

d) Ciclo: está publicado *online* um diagrama resumido e simplificado do Ciclo do Orçamento Participativo, que relaciona e organiza as instâncias e os processos deliberativos no tempo, localizando as atividades nos seus respectivos meses;

e) Regimento Interno: neste módulo está disponível o Regimento Interno (RI) para impressão, sendo uma alternativa ao livreto impresso todos os anos para ampla distribuição. O conteúdo do RI está organizado em três partes:

Título I - Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo;

Título II - Regras Gerais do Orçamento Participativo;

Título III - Critérios para as demandas do Orçamento Participativo.

f) investimentos e serviços: neste espaço constam explicações sobre o que é investimento e o que é serviço, distinção importante para que o participante possa se posicionar nas plenárias com relação as demandas e prioridades a serem sugeridas e votadas;

g) critérios para a distribuição de recursos: este é o módulo dedicado a explicação dos critérios utilizados para a distribuição dos recursos, ou seja, regras a serem consideradas para escolher e as

prioridades regionais ou temáticas. Constam ainda observações pertinentes a áreas sujeitas a algum critério específico. Neste ano, por exemplo, são feitas ressalvas com relação a investimentos em água e esgoto, à educação e à saúde. Também é informado como as demandas devem ser encaminhadas, o que inclui indicação de formulário e do tipo de informação que a solicitação de obra ou serviço deve conter;

- h) critérios técnicos para demandas: são informados dados sobre programas municipais e regras municipais que a Prefeitura deve observar por lei para liberação de investimentos em habitação, pavimentação de vias, educação, assistência social, saúde, transporte e circulação, áreas de lazer, esporte, iluminação pública, cultura, saneamento básico, saneamento ambiental, desenvolvimento econômico e telecentros. São informações publicadas com o objetivo de orientar a população na estruturação das propostas;
- i) Regiões: este módulo é dedicado a orientar o cidadão interessado em participar no conhecimento das regiões. Há um módulo de consulta onde é inserido o nome de determinado bairro e, após o processamento desta informação, é informada a região à qual este bairro pertence. A consulta também pode ser feita através de mapa.

4.2.1.3 Módulo 3: Estrutura

Neste módulo são oferecidas informações possa entrar em contato com o OP, sendo que a prefeitura disponibiliza caixas postais eletrônicas para garantir o acesso via e-mail aos conselheiros e ao governo:

- a) Governo: endereços eletrônicos e demais dados para contato com os setores do governo municipal diretamente envolvidos com o OP.
- b) Sociedade: relação dos conselheiros eleitos e suas referências para contato. A prefeitura disponibiliza caixas postais eletrônicas para os conselheiros de cada região.

4.2.1.4 Módulo 4: prestação de contas

Este módulo foi introduzido em 2000 e tem como objetivos dar transparência ao processo de contratação e execução de obras e implantação de serviços municipais e oferecer melhores condições para a fiscalização e o controle do OP por parte da população.

O módulo Prestação de Contas contém informações sobre a implementação do Plano de Investimentos⁴⁰ que anualmente são apresentadas pelo prefeito aos participantes do OP durante as primeiras reuniões anuais, em fevereiro ou março. Até 2000, a visualização dos dados era viabilizada exclusivamente através de publicação impressa distribuídas nas reuniões. A

⁴⁰ A Prestação de Contas é o relatório sobre o que foi executado, enquanto o Plano de Investimentos é a previsão do que será realizado.

inserção deste conteúdo no *site* surge da percepção de que, através da Internet, o acesso e a atualização deste conteúdo poderia acontecer a qualquer momento.

Desta maneira, hoje a Prestação de Contas pela Internet permite a consulta atualizada sobre o estágio de implantação de determinada obra ou serviço. O usuário informa o número da demanda e obtém a informação se o projeto está sendo licitado, qual o estágio da licitação, se foi dada a ordem de início, o prazo de execução e conclusão previstos, e também informações referentes a possíveis suspensões. A publicação na Internet também ampliou a abrangência da divulgação destas informações, antes restrita ao espaço e ao público presente nas reuniões. O acesso na Internet é aberto a qualquer usuário.

O objetivo de colocar a Prestação de Contas na Internet era de permitir o acesso ao restante da sociedade, não somente às pessoas que freqüentam as reuniões do Orçamento Participativo, mas também aos outros cidadãos das regiões e que querem ter um conhecimento das coisas que estão sendo executadas pela Prefeitura na sua região. Esta foi uma das razões principais da Prestação de Contas na Internet: atingir também aos que não participam e servir de apoio aos que participam.

O módulo de Prestação de Contas é estruturado da seguinte forma:

- a) acompanhamento das obras: é um módulo de consulta, onde o usuário deve informar o número do projeto previsto no plano de investimentos para obter a informação sobre o andamento da obra ou

serviço. Pode ainda realizar a consulta por órgão, por região, ano e por temática;

- b) prioridades temáticas: aqui são publicadas a relação das prioridades temáticas aprovadas em cada região referentes ao processo em andamento a cada ano e o histórico das prioridades temáticas gerais desde 1992;
- c) siglas utilizadas: nesta área constam a extensão de todas as siglas utilizadas no processo orçamentário e necessárias para a compreensão do processo de Prestação de Contas, com ênfase para as nomenclaturas dos órgãos municipais;
- d) publicações Legais e Acessórias: é o acesso a relatórios financeiro-orçamentários da Secretaria Municipal da Fazenda. A consulta pode ser realizada por poder (executivo ou legislativo), ano e período, órgão do município. São disponibilizados o Relatório de Gestão Fiscal, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, Balanço Geral, Relatórios de Acompanhamento, entre outros;
- e) despesas orçamentárias: é a pesquisa detalhada da movimentação e execução orçamentária no item despesa. Pode-se obter dados relacionados a todo o município (consolidado), por poder, por órgão e por unidade orçamentária. O detalhamento também varia entre o consolidado (somente totais) e os quatro níveis.

4.2.1.5 Módulo 5: participação via Internet - o e-OP

Este módulo permite a participação de qualquer cidadão no OP através da Internet. As demandas sugeridas neste espaço são avaliadas por equipe técnica⁴¹ da Prefeitura e, posteriormente, são votadas na Rodada Única de assembleias regionais e temáticas. O cidadão que sugeriu pela Internet deve integrar-se às assembleias para defender suas propostas. A participação *online* pressupõe o preenchimento de cadastro e obtenção de senha para o acompanhamento do processo. Segue breve descrição dos módulos presentes na interface dirigida ao cidadão⁴²:

- a) apresentação: texto explicativo sobre o processo com datas e explicação sobre a participação pela Internet;
- b) não cadastrado: acesso ao formulário de cadastro onde são inseridos os dados de identificação do participante. São basicamente nome e endereço, incluindo endereço eletrônico. É neste módulo que é solicitada a geração de senha para posterior acompanhamento do andamento das demandas pelo usuário. O endereço eletrônico informado é utilizado pela CRC para comunicar o aceite ou não da

⁴¹ Esta avaliação é fundamental para o andamento do processo. Aqui, a equipe da PMPA avalia se as questões sugeridas são apropriadas ao processo do OP. No primeiro ano, um número significativo de demandas foi descartado porque referiam-se a questões não contempladas pelo OP. Este filtro é igualmente necessário no processo presencial.

⁴² O funcionamento deste módulo será detalhada em capítulo próprio, incluindo a descrição dos processos de administração do *site* e sua interface específica.

demanda sugerida, possíveis correções ou solicitação de acréscimo de informações;

- c) já cadastrado: este módulo é acessado somente através da senha solicitada no cadastro e garante a consulta as informações referentes ao estágio de andamento de cada demanda sugerida.

4.2.1.6 Módulo 6: Notícias

O módulo de notícias é mantido pela CCS, que publica neste espaço notícias específicas do OP. Como é uma estrutura de banco de dados, permite o armazenamento e a consulta de notícias mais, o envio da notícia para listas contatos de interesse do usuário.

4.2.2 A evolução do *site* do OP

A evolução do *site* do OP permite a visualização da evolução do seu papel no contexto das estratégias de comunicação e da dinâmica geral de participação popular no OP. Assim, o papel do *site* vai variando a partir de três conceitos principais:

- a) divulgação do processo do OP: inicialmente a *home page*⁴³ do OP continha a agenda de reuniões e textos explicativos sobre como participar, uma descrição das instâncias de participação. Neste

⁴³ Esta era a nomenclatura atribuída ao que hoje é conhecido como *web site*. A associação não é gratuita. Inicialmente, a presença de diversas instituições na *Web* dava-se através da publicação de uma única página em html, com conteúdos estáticos e basicamente institucionais.

primeiro momento, a Internet assume papel semelhante ao atribuído aos materiais gráficos, com a vantagem de ter maior facilidade na atualização de conteúdos, menor custo de produção e distribuição das informações;

b) transparência ao OP: a partir de 1997, a Prefeitura disponibiliza na Internet consulta aos investimentos definidos no OP para cada região da cidade. Desta forma, é facilitado o acesso a informações sobre o Plano de Investimentos para qualquer cidadão. Até então, o acesso a esta informação dependia de contato com delegados ou conselheiros, que por sua vez dependiam de contato com a CRC ou GAPLAN. Há uma horizontalização e uma desburocratização do acesso a este tipo de informação. Este processo de consulta evolui e passa a ser chamado de Prestação de Contas na Internet. A partir do ano 2000, tornou-se possível acompanhar o andamento de determinado investimento, obtendo a informação quanto ao estágio de implantação de determinada obra ou serviço. Através de consulta no módulo de prestação de contas tornou -se possível saber se o projeto está em já foi licitado, se já foi dada a ordem de início de uma obra, qual a etapa de construção e previsão de término;

c) ampliar a participação no OP: outra alteração significativa no *Web site*⁴⁴ do OP é a abertura de um canal de participação através da Internet para qualquer cidadão. A partir de 2001, o *site* assume o papel de viabilizar a integração de cidadãos no processo do Orçamento Participativo em condições diferenciadas de espaço, tempo e inserção social.

Esta última grande variação no papel do *site* evidencia novamente o papel estruturador da comunicação no processo do OP. A utilização da Internet para promover a participação direta do cidadão no processo introduz novos fatores na dinâmica do OP, fazendo com que a comunicação mais uma vez figure no centro deste processo de participação política. A análise do processo de participação pela Internet iniciado em 2001 contribui para detalhar os elementos que compõe este novo papel da comunicação no processo do OP.

4.3 O e-OP: participação política no site do OP

No e-OP a participação política não está restrita à Internet. Ele inicia através da Web, mas tem continuidade no processo presencial, tendo seu espaço definido no ciclo formal do OP. Pela Internet, é realizada somente a

⁴⁴ A mudança de nomenclatura retrata a evolução deste espaço na Web. Inicialmente restrito a divulgação de conteúdo estático, agora atinge o status de "site", ou seja, um depósito de informações com interface Web que possibilita a interação de variados tipos com determinada bases de dados.

sugestão da demanda, que no processo presencial corresponde ao preenchimento de um formulário. A efetividade do *e-OP* depende do engajamento do participante *online* no processo presencial, sua inserção nas Assembléias e Fóruns Regionais ou Temáticos e da discussão e aprovação ou não das demandas da Internet pelo Fórum e Conselho do Orçamento Participativo. Neste sentido, o *e-OP* é constitui-se como uma nova prática comunicativa que funciona como mais uma maneira de atrair o cidadão para o OP.

4.3.1 Os objetivos do *e-OP* (informação verbal)⁴⁵

A criação desta nova alternativa de relacionamento entre a população e a Prefeitura através do Orçamento Participativo deu-se basicamente em função de três objetivos, que serão abaixo delineados.

4.3.1.1 Ampliar a participação

O mais relevante, na opinião dos entrevistados, foi a determinação da quarta gestão de ampliar a participação atraindo setores que não têm ainda uma vivência comunitária ou pertencem as classes média e alta para o OP.

Percebe-se este enfoque no depoimento de Olegário⁴⁶,

A preocupação foi de ampliar numericamente, mas também de atrair setores que ainda não têm uma vivência comunitária.

⁴⁵ Informações obtidas com o coordenador de relações com a comunidade, Assis Brasil Olegário Filho, e com o supervisor de desenvolvimento de *software* da PROCEMPA, Gerson Barrey.

⁴⁶ Informação obtida em entrevista realizada em junho de 2003.

Buscávamos um perfil diferenciado, já que a maioria dos nossos participantes é organizada. Mesmo que não seja aquela forma clássica de organização como a Associação de Moradores, o movimento sindical, nossas listas comprovam que a maioria tem origem em algum grupo. E a Internet tende a trazer pessoas com outra vivência.

Conforme salienta Barrey ⁴⁷,

O prefeito Tarso tinha uma preocupação de ampliar a participação da comunidade no Orçamento Participativo. E uma das formas de ampliar isto era pegando outras camadas da comunidade. E a Internet na verdade serviria exatamente para isto. Chegaria às classes médias ou alta e poderia mostrar para estas classes que a democracia participativa em Porto Alegre é real.

4.3.1.2 Divulgar o OP de forma interativa

Outro objetivo destacado por Olegário, é a utilização possibilidades de interativa da Internet para ampliar o conhecimento sobre OP.

Na televisão ou no rádio nós só podemos anunciar e com um custo altíssimo. A possibilidade de interação do computador, embora poucos tenham acesso, é maior do que nestas outras mídias. Esta dinâmica interativa-participativa se aproxima muito do que fazemos na plenárias do OP.

4.3.1.3 Usar as novas tecnologias para promover a participação direta e presencial

A intenção da prefeitura ao implantar o *e-OP* foi sempre o de integrar a participação *online* com a participação presencial, utilizando este instrumento como um fator mobilizador. Desta forma, o pensamento que orienta a

⁴⁷ Informação obtida em entrevista realizada em setembro de 2003

implantação do *e-OP* é de que este processo venha enriquecer e renovar as assembleias da rodada única, mas nunca substituí-las, conforme salienta Olegário:

Nós queremos aproveitar as vantagens das novas tecnologias, considerando que fica preservada a participação direta. Nosso objetivo final é integrar os novos participantes à vida comunitária.

Esta orientação transparece no depoimento de Barrey,

Foi um processo implantado, desde o primeiro momento, prevendo que o cidadão pode encaminhar sua demanda pela Internet, mas ele deverá ir até a assembleia do Orçamento Participativo para tentar aprovar e encaminhar a sua demanda. Ou seja, a idéia não é só criar um conforto, porque existem centenas de pessoas que abrem mão do seu tempo para ir às reuniões do OP. Então, a idéia de ficar no conforto da tua casa somente enviando a demanda chega a ser até um desrespeito com esse povo que vem participando há quase 14 anos.

4.3.2 O ciclo do *e-OP*

A participação no OP através da Internet corresponde ao primeiro momento do Ciclo do Orçamento Participativo, ou seja, ao processo das Reuniões Preparatórias. Desta forma, depois de sugerir investimentos em obras e serviços pela Internet entre os meses de março e abril de cada ano, este participante deverá se inserir nas assembleias regionais ou temáticas para defender suas propostas e eleger os delegados que irão dar continuidade ao processo.

A dinâmica *online* é toda estruturada para receber as sugestões do cidadão, encaminhá-las ao um grupo de funcionários da CRC e GAPLAN que irá avaliá-las e inseri-las na pauta das assembleias regionais e temáticas para aprovação. Estes funcionários ficam em contato permanente com os participantes *online* informando se a demanda foi aceita⁴⁸, para qual assembleia regional ou temática foi encaminhada e sobre quando acontecem as para avaliação e votação das sugestões.

O ciclo do *e-OP* prevê o cadastramento do participante, a avaliação e validação da demanda sugerida por parte do GAPLAN e o envio desta para a conselheiro regional ou temático, o retorno constante ao cidadão sobre o andamento do processo, o envolvimento deste cidadão no processo presencial e a votação das demandas sugeridas pela Internet nos Fóruns de Delegados.

Atualmente as Regiões e Temáticas já encaminharam ao GAPLAN as demandas para o OP 2002. Desta forma, o fluxo das sugestões do OP na Internet segue este roteiro:

- a) cadastramento da Sugestão pelo Usuário (período correspondente a Rodada Única). O participante recebe a senha para consultar permanente a situação da sua demanda. Após o cadastro, fica disponível uma consulta permanente ao usuário com informação

⁴⁸ Na Internet é enfrentada a mesma dificuldade presente nas assembleias. São enviadas muitas sugestões de investimentos inadequadas, questões que não precisam ou não devem ser encaminhadas para o OP para serem atendidas. Quando isto acontece no processo online, o cidadão é informado por e-mail sobre o caminho correto para ter sua demanda atendida (a substituição de um lâmpada de iluminação pública, por exemplo) ou sobre a inviabilidade de atendimento da questão abordada.

sobre a situação atualizada da sua demanda. A primeira resposta padrão informada logo após o cadastro é "sua sugestão está sendo avaliada pela Prefeitura";

b) avaliação das sugestões pelo GAPLAN e CRC, que após isto encaminham as sugestões de demandas da Internet para os conselheiros regionais. Em geral, é utilizada a infra-estrutura de informática dos Centros Administrativos Regionais para acessar o correio eletrônico. Este processo é realizado diariamente. Após o encaminhamento, a consulta do usuário ao sistema recebe a seguinte resposta: "encaminhada ao CAR ou Temática". Não são encaminhadas aos conselheiros as sugestões que estão incompletas, incorretas⁴⁹ ou não relacionadas aos poder municipal. Neste caso, são devolvidas ao usuário com solicitação de retificação;

c) encaminhamento para o Fórum de Delegados: os CROP's e Comissões Temáticas (CT's) ficaram responsáveis de receber a sugestão e encaminhar ao Fórum de Delegados. Ao mesmo tempo encaminham através do correio eletrônico convite para que o participante compareça a reunião do Fórum para defender sua proposta;

⁴⁹ Segundo o GAPLAN, um volume significativo de usuários encaminhou como demandas solicitações de serviços como a substituição de lâmpadas na rede de iluminação pública ou intenções, como por exemplo a retirada de pessoas que vivem na rua. Nestes casos, é respondido ao participante que a solicitação deve ser feita de outra maneira e noutro fórum.

d) divulgação do Resultado Final: o último passo a ser realizado juntamente com a Publicação do Plano de Investimentos é informar ao usuário que teve sua demanda selecionada que a mesma está constituindo o Plano de Investimentos 2002 publicado pela Prefeitura.

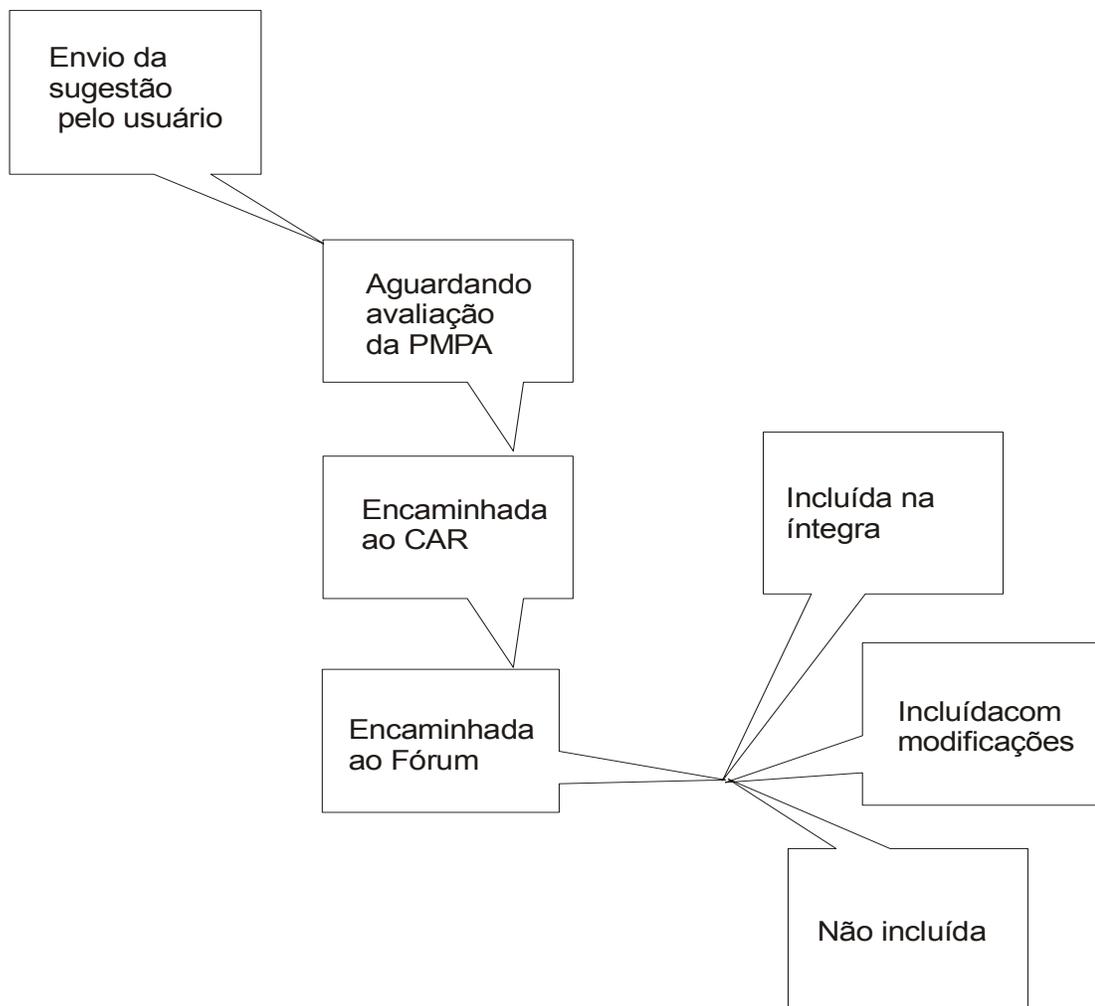


Figura 5 - O Fluxo das Sugestões do OP na Internet

A participação através no OP da Internet teve início em 2001, primeiro ano do quarto mandato da Administração Popular. Até o momento, os registros sobre as discussões e objetivos da implantação do Orçamento Participativo na Internet são essencialmente verbais, bem como as explicações sobre seu funcionamento. Os resultados, estes sim, estão registrados em bases de dados independentes, permitindo uma comparação com os resultados do processo quando a participação era exclusivamente presencial.

4.4 Índices e Perfil de Participação no e-OP

Os dados analisados para identificar a origem geográfica, o sexo e a renda dos participantes *online* foram extraídos da base de dados referente ao processo realizado pela Internet em 2001, primeiro ano do processo *online* e período no qual foram registrados o maior número de participantes. Os índices referentes a sexo e renda foram comparados com levantamento feito em 2000, último ano exclusivamente presencial. Para avaliar a evolução do número de participantes e a validação das demandas encaminhadas, foram considerados dados das bases referentes aos três anos de e-OP.

4.4.1 Origem Geográfica e Número de Inscritos

Os índices de inscritos no e-OP estão reduzindo anualmente. O processo iniciado em 2001 teve mais de 600 participantes e em 2003 este número caiu para menos de 100. A razão desta redução deve-se, por um lado, a uma menor

divulgação do processo, que no primeiro ano esteve em destaque na campanha publicitária anual do OP e ações de assessoria de imprensa reforçando a divulgação da atividade. Por outro, está relacionado a dificuldades de compreensão e aprendizagem sobre como participar do processo. Dúvidas por parte do usuário do *site* sobre o tipo de demanda ou atividade que pode ser sugerida pela Internet são muito comuns, o que faz com que um número significativo de demandas sugeridas acabem não sendo validadas. A devolução destas demandas ao inscrito com a resposta de que este não é o fórum adequado para encaminhá-la é visto como outra razão para a redução no número de participantes.

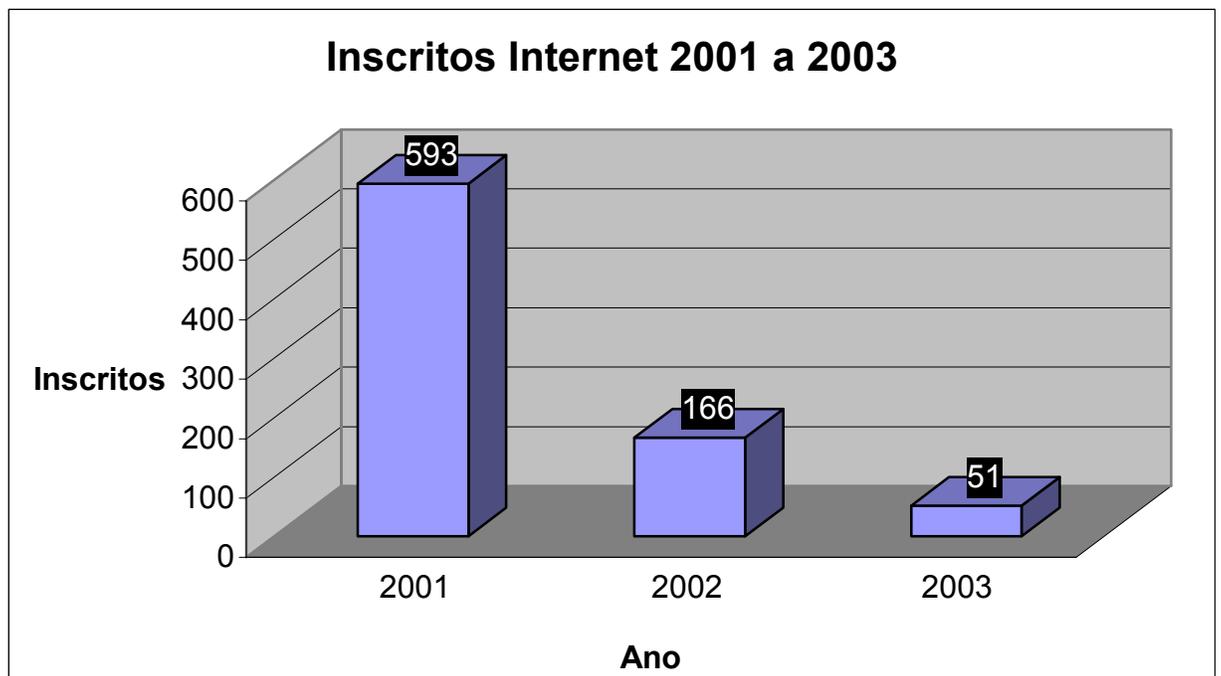


Figura 6 - Número de Inscritos pela Internet desde 2001

A análise dos dados sobre as regiões mais participativas no processo pela Internet revela uma tendência diversa da percebida no modo presencial. As regiões mais presentes na Internet são a Centro, responsável por 41,32% do total, enquanto no processo presencial são a Eixo-Baltazar, a Lomba do Pinheiro e a região Nordeste, com percentuais que variam entre cerca de 9% e 12%, conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela 5 - Regiões dos Participantes no e-OP 2001

No. Região	Região	Inscritos Internet	Inscritos Internet %	Inscritos Geral	Inscritos Geral %
1	Centro	245	41,32	1103	6,01
2	Centro-Sul	59	9,95	1149	6,26
3	Noroeste	52	8,77	1131	6,16
4	Partenon	48	8,09	734	4,00
5	Sul	42	7,08	774	4,21
6	Leste	35	5,90	1011	5,51
7	Humaitá/Navegantes/Ilhas	23	3,88	1172	6,38
8	Cristal	19	3,20	704	3,83
9	Norte	14	2,36	1273	6,93
10	Extremo-Sul	13	2,19	670	3,65
11	Glória	13	2,19	935	5,09
12	Lomba do Pinheiro	9	1,52	1973	10,74
13	Cruzeiro	8	1,35	753	4,10
14	Eixo-Baltazar	8	1,35	2099	11,43
15	Restinga	5	0,84	1249	6,80
16	Nordeste	0	0,00	1633	8,89
	Total	593		18363	

A origem geográfica dos participantes tem relação com a faixa de renda predominante no e-OP. Os bairros que compõem a região Centro concentram faixas de renda mais elevadas, conforme dados do IBGE.

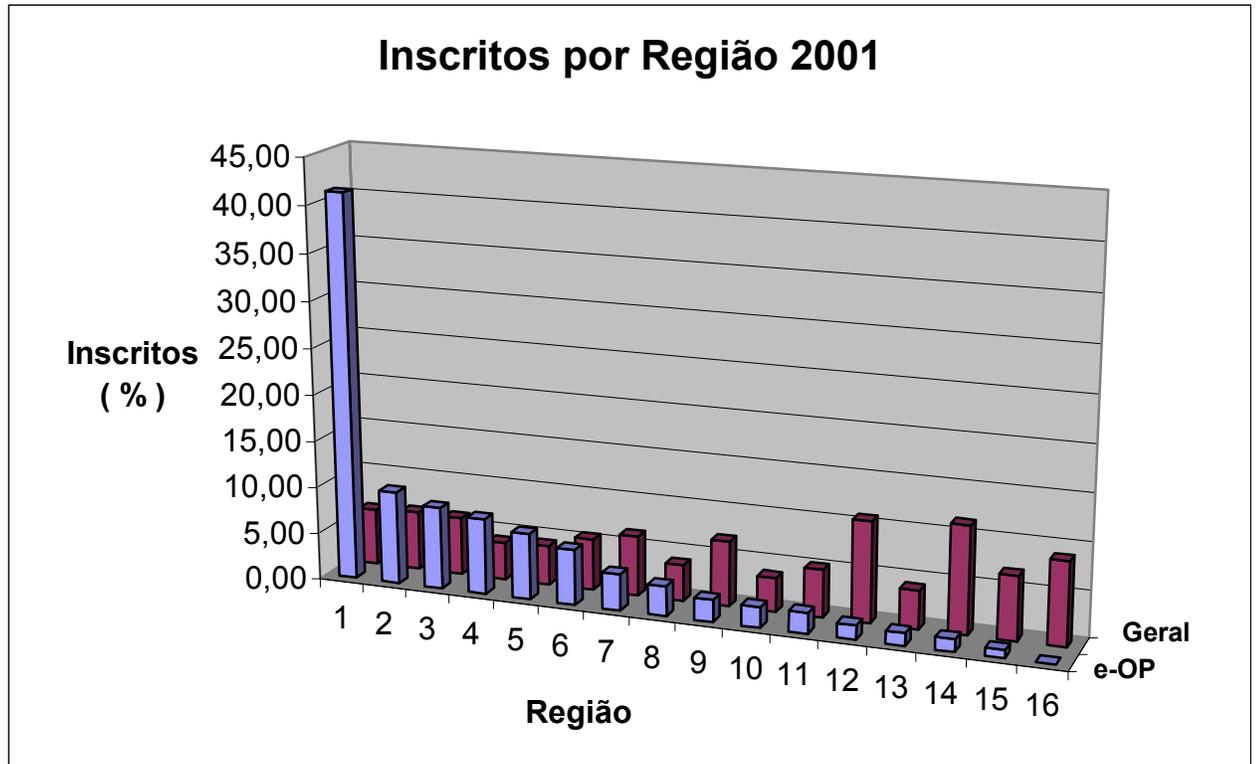


Figura 7 – Gráfico dos inscritos por Região 2001

A visualização dos dados referentes a origem geográfica dos participantes evidencia uma inversão em relação ao modo presencial e sugere a continuidade desta dinâmica na análise das faixas de renda predominantes, conforme será visto a seguir.

4.4.2 Perfil econômico do participante

Os dados referentes à renda familiar dos participantes resultam do cruzamento de informações do censo IBGE de 2000 com o número de inscritos em 2001 pela Internet. Foram cruzadas informações das faixas salariais predominantes nos bairros de Porto Alegre com o total de inscritos por bairro. Este primeiro resultado foi comparado com a pesquisa realizada pelo CIDADE em 2000, que registra as faixas de renda predominantes no OP presencial através de pesquisa realizada nas assembleias e plenária municipais⁵⁰.

Os dados do *e-OP* registram a predominância de faixas salariais superiores a 12 salários mínimos (SM), com um índice de 45,6%. No modo presencial, as faixas predominantes variam de 0 a 04 SM, onde se concentram 54.1% dos participantes, enquanto somente 13,06% pertencem a faixas superiores a 12 SM.

⁵⁰ O total de 534 resultante deste cruzamento difere do total do número de inscritos, 593, devido a ausência de alguns bairros com inscritos nos levantamentos do IBGE. Nos anexos consta tabela com os bairros não incluídos e os respectivos números de inscritos.

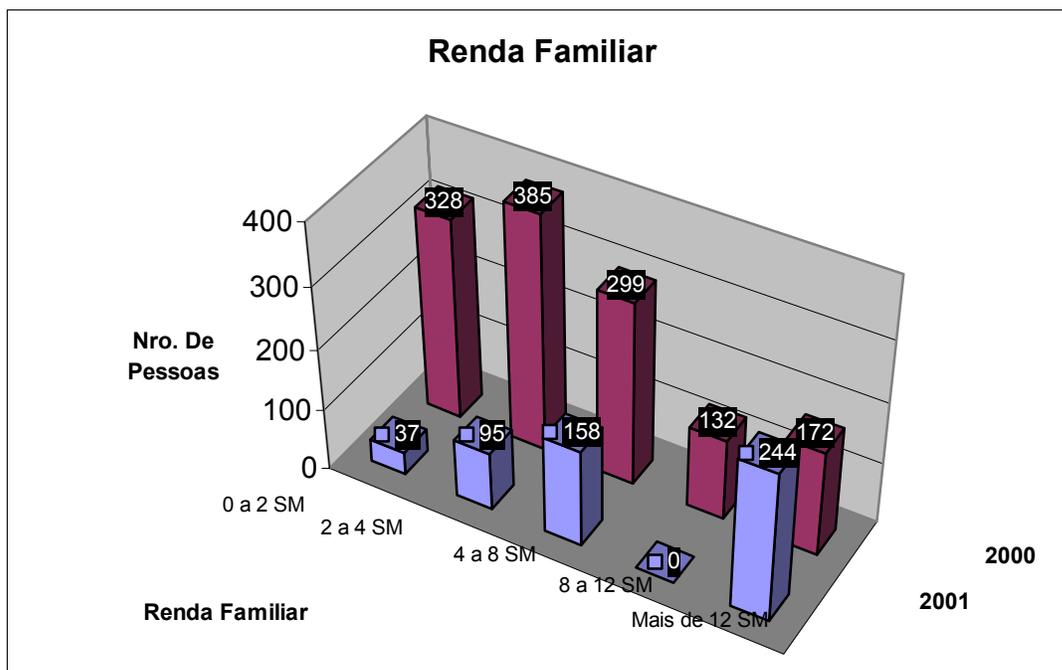


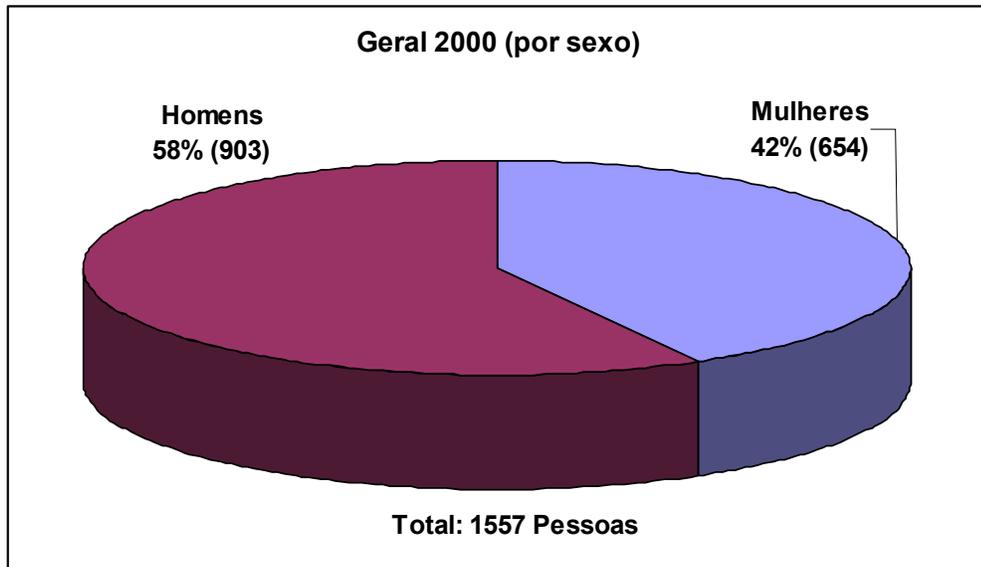
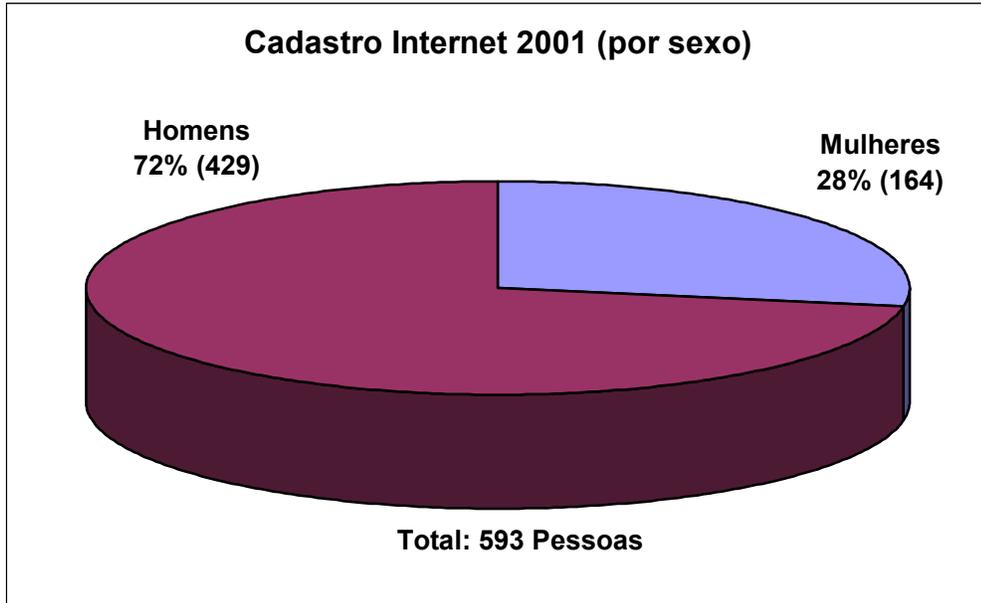
Figura 8 - Renda Familiar Predominante no e-OP 2001

Seguindo a tendência apontada na análise dos índices de origem geográfica, constata-se no e-OP uma tendência também inversa à percebida no processo presencial do OP. Os bairros pertencentes a região centro são predominantemente de classes A e B, ou seja, os setores sociais majoritários nos levantamentos realizados sobre perfil de usuário de Internet no Brasil.

4.4.3 Gênero Predominante na Internet

Há uma tendência de predominância masculina no processo da Internet, aproximando-se da realidade do processo presencial. A diferença é que a distância entre os índices amplia. Comparados aos resultados de 2000 no modo presencial, quando 58% dos participantes eram homens, os dados indicam que mais de dois terços do público do e-OP 2001 foi masculino, atingindo um índice

de 72%. Conforme indica as Figuras 9 a e 9 b, a participação das mulheres é menor no e-OP se comparada à experiência presencial.



Figuras 9 a e 9 b - Cadastro Internet 2001 – Por Sexo

4.4.4 A Validação das Demandas Sugeridas

A análise dos números de demandas sugeridas é importante por dois aspectos: primeiro para indicar quantos dos inscritos realmente participaram sugerindo demandas e, segundo, para verificar a validação ou não destas demandas. Sugestões não válidas são devolvidas ao participante solicitando a correção de informações, ou com a indicação do caminho correto para solicitar a questão encaminhada equivocadamente.

O primeiro ano de *e-OP* registra a invalidação de 71,5% das demandas sugeridas. No segundo ano este percentual é de 70,05%. Em 2003 a situação inverte, com uma validação de quase de 100% das demandas sugeridas, embora o total de sugestões tenha caído mais de 10 vezes se comparado ao primeiro ano. A razão desta disparidade, na avaliação do GAPLAN, é de que os inscritos não estão suficientemente esclarecidos sobre a natureza das questões que podem ser encaminhadas ou não através do OP. Um indicativo desta ocorrência é a presença elevada de solicitações de serviços de rotina como substituição de lâmpadas, capina e varrição, entre outros nas demandas encaminhadas pela Internet.⁵¹

Percebe-se uma diferença significativa entre o número de demandas encaminhadas e o total de inscritos a cada ano. No primeiro ano são 593 inscritos e 380 demandas, indicando que somente 64% dos participantes sugeriram. No ano seguinte, são 166 inscritos e 167 demandas encaminhadas

⁵¹ Não há registro eletrônico ou sistematizado na prefeitura dos tipos de demandas invalidadas, impedindo a aferição quantitativa ou qualitativa desta questão.

e em 2003 são 51 participantes e 35 sugestões⁵², indicando que somente 68% efetivaram a sugestão de uma demanda. A variação destes números indica, na opinião da CRC, a existência muitos inscritos com interesse em apenas conhecer o processo. O gráfico abaixo (Fig. 10) mostra a evolução desta dinâmica.

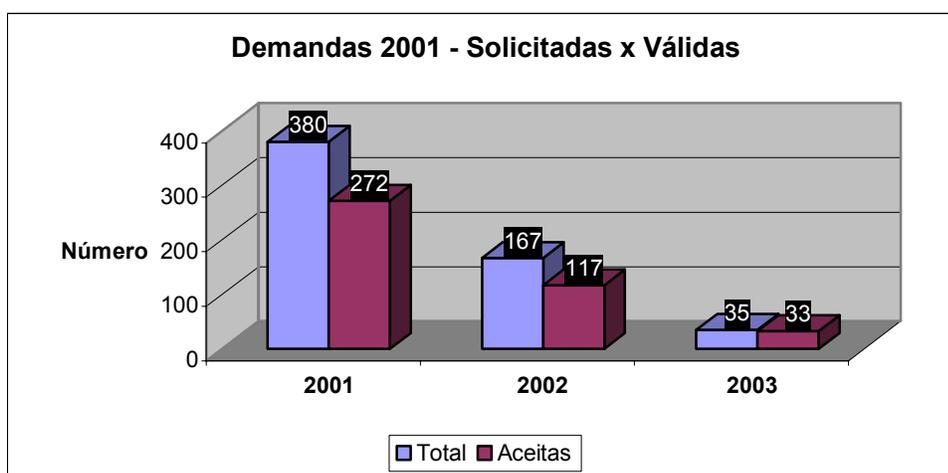


Figura 10 – Demandas 2001

Os dados disponíveis sobre o e-OP são pouco abrangentes⁵³, mas permitem a identificação de algumas características do perfil do usuário e do resultado efetivo desta prática comunicativa. Através deles constata-se, por um lado, o engajamento majoritário no Orçamento Participativo de um segmento social diferente daqueles envolvidos no processo presencial, o que corresponde, de certa maneira, à expectativa inicial da prefeitura de atrair novos

⁵² Esta aferição é relativa porque não há como identificar na quantas demandas foram encaminhadas por um mesmo usuário após a validação das mesmas.

⁵³ A ficha cadastral de inscrição pela Internet registra apenas nome e endereço do inscrito. Também não há controle do número e da descrição das demandas enviadas pela Internet incluídas na proposta orçamentária enviada a Câmara de Vereadores.

setores para o OP. Percebe-se que o perfil atraído por esta nova experiência possui renda superior a 12 SM, reside na zona central da cidade e é majoritariamente masculino.

Por outro lado, as informações referentes à evolução do número de inscritos e ao volume de demandas solicitadas e validadas revelam possíveis debilidades no processo. O número de inscritos reduz e cada ano e os indicativos relacionados ao volume de demandas validadas perante o total de solicitadas é ainda instável, embora o indicativo referente a 2003 indique maior paridade entre os números. Para ir-se além das reflexões realizadas sobre as razões da redução crescente no número de participantes e da continuidade do envio de sugestões inadequadas, que acabam não sendo encaminhadas, busca-se analisar o e-OP e o conjunto do site do OP sob a perspectiva dos novos padrões e novas práticas comunicativas. Espera-se assim, perceber a relevância e a efetividade desta nova prática comunicativa.

4.5 A Dinâmica Comunicacional do Site do OP

O *site* do Orçamento Participativo é uma expressão das possibilidades de comunicação introduzidas com a Governança Eletrônica. Cabe analisar quais os aspectos e potencialidades deste novo contexto comunicacional estão presentes na experiência de Porto Alegre, destacando seus aspectos inovadores, mas também os seus limites. Com este objetivo, após a descrição

dos módulos *site* do OP e ao registro de informações referentes à Participação via Internet através do e-OP, passa-se a uma avaliação desta experiência perante os novos padrões comunicacionais, os novos formatos introduzidos com a Internet e as práticas comunicativas da Governança Eletrônica.

4.5.1 O Uso de Novos Formatos de Comunicação no Site do OP

Embora o *site* do OP represente um processo essencialmente participativo, há uma ausência do uso de formatos como *chats*, fóruns e listas de discussão, formatos utilizados em processos comunicativos na Internet com o objetivo de estimular a participação política. Também há uma ausência de espaço para a publicação de conteúdos não oficiais, o que poderia ser viabilizado pelo uso de um *weblog* ou um mural web, permitindo aos integrantes do processo o relato das suas experiências e impressões.

Os formatos mais utilizados são a digitalização de informações e serviços e a consulta *online*. No primeiro caso, inserem-se o publicação da agenda de reuniões, a divulgação das bases de dados referentes a execução de obras e implantação de serviços, além dos dados orçamentários. No segundo, percebe-se a realização de uma consulta pública utilizando um formato diferente do verificado habitualmente em consulta públicas on-line. O e-OP possui um formato próprio, que embora esteja associado às regras de participação do OP, permite a sugestão de demandas em formato aberto, não se restringindo aos formatos tradicionalmente utilizados em processos participativos na Internet como enquetes ou *referenduns* eletrônicos.

A opção majoritária pela digitalização de informações e serviços e pela consulta aos cidadãos através do e-OP associa a experiência do site do OP às orientações estratégicas de transparência e eficiência administrativa e também de participação política. Mas esta análise dos formatos indica que, embora o *site* do Orçamento Participativo de Porto Alegre seja inovador ao propor através do e-OP um modelo de participação política pela Internet diferente dos tradicionalmente utilizados, a dinâmica comunicativa praticada carece do uso de formatos mais igualitários, colaborativos e possibilitadores da expressão de visões outras que não a da administração municipal.

4.5.2 Novas Práticas Comunicativas e o *Web Site* do OP

O uso de novas práticas comunicativas no OP começa com a opção da prefeitura de construir o *Web site* do OP como um Portal Temático, que reúne em um mesmo espaço na Web o conjunto de informações, serviços e processos relacionados ao tema. A disponibilização de conteúdos referentes a execução de obras e implantação de serviços através da Prestação de Contas *online* demarca claramente a adoção desta outra prática comunicativa cada vez mais presente nas iniciativas de Governança Eletrônica. A utilização do *site* para divulgar informações jornalísticas, agenda de reuniões e dados gerais sobre o OP indica ainda a adoção da prática do Sistema Alternativo de Informação, que aposta na utilização do *site* como um canal de reprodução e distribuição autônoma destas informações a partir de iniciativas dos próprios usuários. Por fim, percebe-se o e-OP como uma nova prática comunicativa que

está associada ao conceito de Consulta Públicas, mas tem sua forma específica. Construída com a intenção clara de envolver os cidadãos nas decisões do governo, o e-OP surge como uma nova prática comunicativa de participação política.

Retomando os objetivos do e-OP, percebe-se que sua implantação fez parte de uma estratégia que visava inserir o OP em outros setores sociais através da sua divulgação nesta nova mídia. A combinação desta meta com características específicas da Internet originou uma prática comunicativa que busca atrair o cidadão, sem restringir-se ao uso de apelos publicitários, à estratégias de relações públicas, à divulgação de informações sobre o OP no formato jornalístico ou a ações de comunicação direta. A construção desta nova prática comunicativa pressupõe a conquista do cidadão a partir do seu engajamento no processo desde o primeiro momento. Neste sentido, a ação de comunicação consiste em abrir um canal de comunicação individualizado e direto do cidadão com o OP através desta nova prática comunicativa.

4.5.3 Novos Padrões Comunicacionais Percebidos no *Site* do OP

A dinâmica comunicacional praticada pelo *site* do OP insere potencialmente esta experiência no contexto de alguns dos novos padrões comunicacionais definidos anteriormente. É o caso da comunicação participativa, individualizada, desterritorializada, atemporal, simplificadora, desinserida e elitizada. Ao mesmo tempo, percebe-se a ausência de processos comunicativos relacionados às noções de comunicação igualitária, colaborativa, possibilitada e ineficiente.

O engajamento do cidadão é o pressuposto do *e-OP*, que permite a participação pela Internet. Neste sentido, o padrão da comunicação participativa está aqui representado, mesmo que a dinâmica do *e-OP* utilize uma metodologia diferente da geralmente adotada em processos de consultas públicas *online*. O processo de sugestão de demandas pela Internet, por estar associado a um processo presencial de participação e decisão sobre os investimentos públicos, diferencia-se da grande maioria das experiências relatadas. Isto favorece o padrão de comunicação participativa na medida que sinaliza o aproveitamento das opiniões expressas.

A possibilidade de acesso individual, de qualquer lugar e a qualquer hora inserem o *site* do OP no contexto da **comunicação individualizada, atemporal e desterritorializada**. Este potencial foi grandemente considerado na implantação do *site*, e particularmente do *e-OP*. Entre os objetivos da Prefeitura com o uso da Internet sempre esteve presente a intenção de que os cidadãos pudessem acessar informações a qualquer momento e de qualquer lugar. Outro aspecto igualmente considerado é o incentivo à participação, preocupação expressa no processo online de sugestão de demandas. O acesso individual favorece a participação do cidadão independente de vínculo com algum movimento social organizado, estando em sintonia com as noções mais contemporâneas de cidadania.

A impossibilidade de esclarecer de forma mais efetiva e rápida as dúvidas do participante *online* associa o *site* do OP ao padrão de **comunicação simplificadora**. Embora o *site* informe passo a passo o procedimento para a

participação pela Internet, uma parte significativa das demandas encaminhadas não são aceitas por estarem em desacordo com as regras e critérios do processo. Muitas delas são devolvidas para o usuário solicitando correção e não retornam, permanecendo como não aceitas. Este é um indicativo de que o processo *online* é menos eficiente no esclarecimento do complexo processo de sugestão de demandas do que a comunicação face a face praticada nas assembleias regionais e temáticas. Neste sentido, a simplificação do processo de comunicação é um dos elementos que compromete a efetividade de uma das novas práticas comunicativas construídos pelo *site*: o *e-OP*.

Outro padrão verificado é o da **comunicação elitizada**, conseqüência do ainda restrito nível de acesso à Internet no Brasil e no mundo. Os dados do último levantamento do IBOPE⁵⁴ revelam que o número de internautas ativos nos domicílios brasileiros em agosto aumentou 3,8% sobre julho, atingindo 7,537 milhões de usuários únicos, que navegaram em média 11hs e 15min, superando os internautas dos principais países europeus (França, Alemanha, Itália, Inglaterra e Espanha). Com relação à classe social, 21% dos internautas pertencem a classe A, 42% pertence a classe B, 17% pertence classe C e 10% pertence a classe D. Outros 10% recusaram-se a responder esta questão da pesquisa.⁵⁵ Sobre a disponibilidade de computadores, o mesmo levantamento

⁵⁴ O IBOPE eRatings.com mede a audiência dos acessos feitos a partir dos domicílios em todo o Brasil. Assim, o acesso feito, por exemplo, a partir do local de trabalho, por enquanto não é mensurado. Estes dados referem-se a agosto de 2003. Disponível em <http://www.ibope.com.br>

⁵⁵ Estes dados são uma das principais matérias-primas do relatório de Mídia Digital da Media Metrix (NASDAQ:MMXI), que em outubro de 2003 apresentou pela primeira vez no Brasil o seu relatório de Enumeração, revelando o perfil do Internauta brasileiro.

aponta que 25,4% dos pesquisados possuem microcomputador contra 74,6% que não possuem micro. Dos que possuem computador, 89,60% possuem apenas 1 equipamento, 9,1% possuem 2 micros e 1,3% possuem três ou quatro micros em casa. Mesmo com iniciativas de Governança Eletrônica⁵⁶ que visam oferecer pontos de acesso público e gratuito à Internet, este desequilíbrio permanece, o que pode tornar as novas práticas comunicativas expressas através da Web restritas a uma parcela da população.

O acesso individualizado aos conteúdos da Internet favorece o padrão da **comunicação desinserida**, o que pode ser prejudicial ao modelo de participação proposto pelo OP. Mesmo que o cidadão que sugere investimentos pela Internet seja estimulado a participar das assembléias regionais e temáticas, bem como do Fórum do Orçamento Participativo para debater publicamente suas posições, a individualização do processo de tomada de decisão reforça a idéia de que é possível participar de espaços democráticos sem o debate e a defesa de interesses comuns, um dos pressupostos da democracia e do OP de Porto Alegre. Embora, esta intenção esteja em conflito direto com a estratégia geral do OP, a dinâmica do e-OP reforça a comunicação desinserida. Por outro lado, percebe-se a ausência de novos padrões de comunicação que estariam estrategicamente mais alinhados aos princípios do OP. A comunicação igualitária, orientada por práticas comunicativas mais horizontais e não-mediadas não é uma dinâmica predominante no *web site* do OP. A mesma carência é percebida quando considera-se as noções de

⁵⁶ A prefeitura implantou entre 2001 e outubro de 2003, 15 Telecentros em Porto Alegre.

comunicação colaborativa, através da construção coletiva de conteúdos no *site*, e da comunicação possibilitada, quando percebe-se a ausência de espaços no *site* para que a própria comunidade publique seus conteúdos, sem controle prévio do poder municipal. A análise dos novos formatos de comunicação utilizados no *site* evidencia igualmente esta carência.

Por fim, a ausência do padrão definido como comunicação ineficiente evidencia que, apesar do processo comunicativo do site carecer de maior clareza e eficiência no esclarecimento das dúvidas dos usuários quanto a maneira correta de encaminhar as sugestões, o processo participativo praticado no e-OP tem sua efetividade delimitada. O participante tem conhecimento prévio das regras de funcionamento, sabendo exatamente o valor da sua participação no processo. Sabe que o encaminhamento de uma demanda dá início a um processo que começa pela Internet e é concluído no processo presencial. Que há um fluxo de avaliação e validação da sua sugestão. Que a sua presença posterior nas assembleias é um passo fundamental para aprovação da reivindicação expressa. É um processo que difere em muito daqueles no qual os cidadãos são chamados a registrar sua opinião em uma lista de discussão, em um chat ou fórum web, sem saber da consequência efetiva desta atitude.

O diagrama abaixo (Fig. 11) identifica os novos formatos, as novas práticas e padrões comunicativos percebidos no *Web site* do Orçamento Participativo a partir dos atributos da mídia Internet.

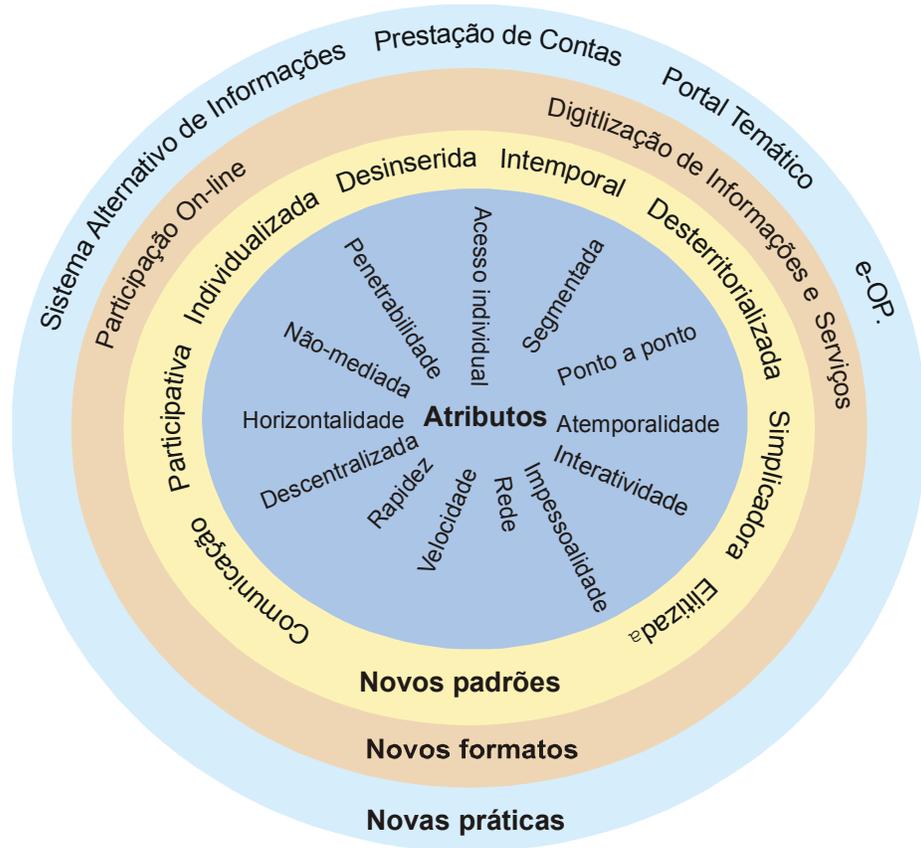


Figura 11 – Novos Formatos, Práticas e Padrões Comunicativos do Site do OP

Desta forma, o *Web site* do OP está associado aos padrões da comunicação participativa, individualizada, desinserida, atemporal, desterritorializada, simplificadora, e elitizada. Utiliza a digitalização de informações e serviços e a participação *online* com formatos prioritários e constrói, a partir destes, um conjunto de novas práticas comunicativas: um sistema de informações alternativo, a prestação de contas, o portal temático e o e-OP, um processo comunicativo orientado estrategicamente para promover a participação política.

5 CONCLUSÃO

A análise dos dados referentes à participação política no OP através da Internet e à dinâmica comunicacional predominante no *Web site* do OP a partir da tipologia construída por esta pesquisa permite a reflexão sobre sua relevância para este processo político, tendo como referência o papel estruturador atribuído à comunicação na reflexão teórica inicialmente apresentada.

A centralidade da comunicação na construção desta experiência de participação popular em Porto Alegre pode ser percebida em diferentes momentos do OP. Consta nos primeiros documentos de avaliação das primeiras plenárias realizadas em 1989, quando a população alerta para o pouco investimento na divulgação do processo e para a falta de clareza e carência de informações necessárias para o andamento. Evidencia-se novamente quando do início do segundo mandato da Administração Popular, quando a estratégia de comunicação do OP é sensivelmente incrementada visando ao objetivo de educar e abranger um maior número de pessoas para o processo. A utilização da Internet para incrementar a participação política e dar transparência e eficiência ao OP, igualmente insere a comunicação do centro desta dinâmica política estruturada como espaço de debate na construção do consenso acerca dos investimentos municipais.

Percebe-se que a iniciativa da Prefeitura de Porto Alegre de implantar o e-OP e de utilizar a Internet na sua estratégia de comunicação foi orientada, por

um lado, pela intenção de incrementar a participação política, com a atração de novos setores sociais para o processo e a garantia da expressão da população, através dos novos padrões e práticas comunicativas introduzidas com a Internet. Por outro, as ações de comunicação pela Internet estiveram associadas às noções estratégicas de dar transparência e eficiência à gestão. Estes objetivos são evidenciados principalmente nos depoimentos dos membros da administração entrevistados para esta pesquisa, e são correspondidos pelo perfil de participantes inserido no processo, conforme demonstram os dados relativos a origem geográfica e faixa de renda dos inscritos.

A análise dos dados sobre as regiões mais participativas no processo pela Internet revela uma tendência diversa da percebida no modo presencial, correspondendo às expectativas da Prefeitura de atrair novos setores sociais. As regiões mais presentes na Internet são a Centro, responsável por 41,32% do total, enquanto no processo presencial são a Eixo-Baltazar, a Lomba do Pinheiro e a região Nordeste, com percentuais que variam entre cerca de 9% e 12%. O mesmo ocorre com a faixa de renda majoritária no processo *online*, que difere significativamente do modo presencial. Os dados do e-OP registram uma predominância das faixas salariais superiores a 12 salários mínimos (SM), com um índice de 45,6%. No modo presencial, as faixas predominantes variam de 0 a 04 SM, onde se concentram 54,1% dos participantes. Neste caso, somente 13,06% pertencem às faixas superiores a 12 SM. Mas, embora o e-OP tenha atraído setores com origem social diversa daquela predominante até então no

modo presencial, percebe-se que a continuidade do processo pela Internet pode estar comprometido, apesar da intenção governamental de dar continuidade à participação pela Internet. A redução do número de inscritos a cada ano e o alto índice de sugestões de demandas que acabam por não serem validadas⁵⁷ alertam para a necessidade de discutir a efetividade e a relevância deste processo. A evolução do número de inscritos indica uma queda de 91,4% nos índices entre 2001 e 2003. E a média de 70% de demandas invalidadas em 2001 e 2002 indica mais um limite deste processo. Embora em 2003 o percentual de validação tenha sido de quase 100%, seria precipitado afirmar que este desempenho será mantido. A associação destes aspectos à análise da dinâmica comunicacional a partir do modelo proposto indicam os limites e possibilidades deste processo, evidenciando desta forma a sua relevância para o processo de participação política construído em Porto Alegre através do OP.

Conforme a análise realizada nesta pesquisa, a dinâmica comunicacional verificado no *site* do OP a partir da análise dos seus processos e conteúdos destaca a presença de alguns dos novos padrões comunicacionais e práticas comunicativas propostos como elementos característicos da comunicação na Governança Eletrônica. É o caso da comunicação participativa, individualizada, desterritorializada, atemporal, simplificadora, desinserida e elitizada. Ao mesmo tempo, evidencia-se a ausência de processos comunicativos relacionados às

⁵⁷ Entende-se como validação não a aprovação da demanda, mas a sua correção perante as regras do processo para posterior encaminhamento às instâncias avaliadoras e aprovadoras

noções de comunicação igualitária, colaborativa, possibilitada e ineficiente. Percebe-se ainda que, dentre as opções de novos formatos de comunicação introduzidos pelo uso da Internet, há opção majoritária de restringir-se a digitalização de informação e serviços, mas ao mesmo tempo de inovar ao utilizar o formato de participação *online* para construir o e-OP como uma nova prática comunicativa, uma especificidade da experiência de Porto Alegre.

Dentre os padrões comunicacionais verificados, considera-se relevante retomar nesta reflexão final a noção de comunicação simplificadora, por entender que esta característica pode estar na origem do alto número de demandas inválidas encaminhadas através da Internet. Como resultante da velocidade da Internet, a comunicação simplificadora pode levar à excessiva simplificação dos processos ou conteúdos, prejudicando a dinâmica de uma democracia forte, conforme está expresso anteriormente a partir da visão de Barber (2003). No caso do e-OP, a explicação do complexo sistema de sugestão e priorização de demandas a partir de critérios pré-estabelecidos pode estar sendo prejudicado pela dinâmica da comunicação simplificadora.

Ao contrário da experiência presencial, onde os participantes podem questionar diretamente e ter acompanhamento da equipe do OP no preenchimento dos formulários entregues durante as assembléias, na Internet o processo dá-se através da disponibilização estática de textos explicativos, sem acompanhamento direto e em tempo real de membros da administração envolvidos com o OP. De outra parte, o usuário da Internet, envolvido pela dinâmica da comunicação simplificadora, considera-se esclarecido com o

conteúdo apresentado, encaminha sua sugestão e é, na maioria das vezes conforme demonstram os dados de 2001 e 2002, surpreendido com a não efetivação do processo na sua primeira tentativa.

Outro aspecto que pode estar contribuindo para a redução do número de inscritos a cada ano é a dinâmica determinada pelo padrão da comunicação desinserida, determinada pelo acesso individualizado aos conteúdos da Internet, o que pode ser prejudicial ao modelo de participação proposto pelo OP. Mesmo que o participante *online* seja estimulado a participar das assembleias regionais e temáticas, bem como do Fórum do Orçamento Participativo, para debater e defender publicamente suas posições, a escolha inicial é marcada pela individualização característica do processo de comunicação pela Internet. Este elemento é reforçado pela ausência no *site* de espaços de debate como *chats* ou foruns web, onde interesses comuns poderiam ser identificados. Desta forma, a presença deste padrão de comunicação pode estar reforçando a idéia de que é possível obter conquistas em espaços democráticos sem o debate e a defesa de interesses comuns, um dos pressupostos da democracia e do OP de Porto Alegre. Embora esta intenção esteja em conflito direto com a estratégia geral do OP, a dinâmica do e-OP reforça a comunicação desinserida. A não obtenção de resultados⁵⁸ pode

⁵⁸ Devido a forma como são registrados os dados referentes a aprovação de demandas e sua inclusão no Plano de Investimento formatado a cada ano, é impossível obter dados referentes ao número de demandas sugeridas pela Internet que são aprovadas no Conselho do OP.

estar frustrando este cidadão, que opta por não retornar ao processo no ano seguinte.

O padrão de comunicação elitizada também pode estar prejudicando uma maior adesão ao processo. O fato do acesso à Internet estar restrito a zonas centrais da cidade, conseqüentemente de maior poder aquisitivo, dificulta o acesso nos bairros, onde a carência de investimentos públicos tende a ser mais demandada devido a lógica de expansão dos aglomerados urbanos. Ainda que a intenção da Prefeitura seja a de utilizar o e-OP para atrair outros setores sociais para o OP, a existência de pontos públicos de acesso à Internet poderia contribuir para elevar o número de participantes neste processo. Isto igualmente contribuiria para a participação de setores mais populares na construção dos hábitos comunicativos da Internet, papel reservado hoje às "elites moldadoras", retomando a expressão de Castells (2000).

Mas, embora a experiência do OP na Internet tenha seus limites evidenciados pela redução anual no número de participantes e pela ineficiência apresentada no processo de sugestão e validação das demandas, a análise da sua relevância evidencia outros aspectos. A presença dos novos padrões de comunicação participativa, individualizada, desterritorializada e atemporal evidencia as potencialidades do *site* do OP, particularmente do e-OP, em estimular a participação política a partir de realidades diferenciadas, contemplando formas de expressão contemporâneas e consolidadas pela dinâmica da comunicação pela Internet.

A prática de uma comunicação atemporal e desterritorializada pode favorecer a participação política, permitindo que a população participe independente do tempo disponível para participação em reuniões com horários específicos e da sua possibilidade de deslocamento na cidade. Esta dinâmica pode ampliar, portanto, as possibilidades de participação para pessoas que, por razões outras, tem menos disponibilidade de tempo e de deslocamento. O mesmo ocorre ao considerar-se o padrão de comunicação individualizada, que permite a participação de pessoas independente de sua vinculação a um movimento social específico ou a qualquer outro tipo de organização. A noção de comunicação participativa soma-se a este contexto de potencialidades, embora os formatos adotados do OP desconsiderem a prática de debates *online*. Mesmo assim o princípio da comunicação participativa é garantido em essência, e também de forma única e diferenciada. Se, por um lado, a participação do debate do OP exclua o debate *online* das questões referentes aos investimentos na cidade, por outro, inclui o processo *online* no contexto do OP de forma a prever e garantir a continuidade da participação iniciada pela Internet. Esta característica diferencia o e-OP do conjunto de novas práticas comunicativas direcionadas ao incremento da participação política em processos democráticos. No e-OP, o cidadão sabe que sua sugestão será encaminhada e considerada em um processo decisório, garantia em geral ausente nos demais debates promovidos na Web através de *chats* e listas de discussão, entre outros.

As potencialidades percebidas asseguram a relevância da experiência do OP de Porto Alegre na Internet como uma iniciativa de comunicação voltada ao incremento da participação política da população nas decisões sobre a cidade, mas não eliminam os aspectos característicos da comunicação pela Internet que têm contribuído para a desconstituição do e-OP como espaço de participação e prática democrática. Evidenciam ainda a ausência de um conjunto de novos padrões comunicacionais e novas práticas comunicativas que poderiam contribuir para a construção de uma experiência mais próxima da potencialmente permitida pelo uso da Internet. O uso de formatos como *chat*, lista de discussão e outras práticas poderiam estar contribuindo para práticas comunicativas mais colaborativas, igualitárias e que possibilitassem a expressão direta da população. Igualmente poderiam reduzir o impacto das questões que têm dificultado a consolidação deste espaço de participação através da Internet, embora as dificuldades apresentadas sejam inerentes a esta nova mídia e ao seu processo de implantação.

REFERÊNCIAS

- ALBRECHT, Karl. Dez mitos da Internet. *HSM Management*, São Paulo, n. 09, agosto 1998.
- ATERTON, Cristopher; IZURIETA, Roberto; PERINA, Rúben. *Estratégias de Comunicación para Gobiernos*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones, 2002.
- AVITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Editora Cortez, 2003
- BARBER, Benjamim. Wich Media, Wich Democracy. In JENKINS, Henry; THORBURN, David. *New Media and Democracy*. Boston: MIT Press, 2003.
- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo, Paz e Terra, 1999. V.1
_____. *Era da Informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. V. 2.
_____. *The Internet Galaxy*. New York: Oxford University, 2001.
- CEPIK, Marco. EISENBERG, José. (Orgs). *Internet e Política: Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- COELHO, Cláudio Novaes Pinto. A Comunicação Virtual segundo Lévy e Baudillard. In: *XXIV Congresso Brasileiro de Ciência da Comunicação*. Campo Grande: INTERCOM, 2001. (CD ROM)
- COLEMAN, Stephen. Realising Democracy Online: a civic commons in cyberspace. *IPPR/Citizens Online Research Publication*, n.2, march 2001
Disponível em : <http://www.citizenonline.org.uk/pdf/realisingq.pdf> Acesso em: 11 set 2003
- DIAS, Márcia. Entre a representação e participação política. In MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINIS, Germán. *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS: UNESCO, 2002.
- DIMENSTEIN, Gilberto. *Aprendiz do Futuro: cidadania hoje e amanhã*. São Paulo: Atica, 1999.

DORIA, Francisco Antônio; DORIA, Pedro. *Comunicação: dos fundamentos à Internet*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

EBO, Bosah. *Internet or Outernet? Cyberghetto or cybertopia?: Race, class, and gender on the Internet*. Westport, Connecticut: Praeger Publishers: Greenwood Publishing Group, 1998.

FAYARD, Pierre. A Revolução da Precisão: consequências estratégicas do uso das tecnologias de informação e comunicação. In: *XXIV Congresso Brasileiro de Ciência da Comunicação*. Campo Grande: INTERCOM, 2001.

FAUSTO NETO, Antônio; HOHLFELDT, Antônio; PRADO, José Luiz Adair; PORTO, Sérgio Dayrell. *Interação e Sentidos no Ciberespaço e na Sociedade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002. (Compôs, v.2).

FEDOZZI, Luciano. *O Poder da Aldeia*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FERREIRA, Luciana. Presença Digital. In: *XXIV Congresso Brasileiro de Ciência da Comunicação*. Campo Grande: INTERCOM, 2001. (CDROM).

FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline. *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000

FRAGOSO, Suely. Realidade virtual e hipermídia: somar ou subtrair. In: *XXIV Congresso Brasileiro de Ciência da Comunicação*. Campo Grande: INTERCOM, 2001. (CD ROM)

FREY, Klaus. Governança Eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. *Revista Informática Pública*, Belo Horizonte, p.31-49, 2001.

_____. Governança Eletrônica: limites e possibilidades. In CEPIK, Marco; EISENBERG, José. (Orgs). *Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

FRIEDLAND, Lewis A. *Electronic Democracy and the New Citizenship*. Londres, [S.n.], 1996.

GIL, Quim. Another Democracy is Possible. In: *MUTE: culture and Politics after the Net*, London, n.26, 2003.

GOMES, Wilson. Opinião Pública Hoje: uma investigação preliminar. In: FAUSTO NETO, Antônio; HOHLFELDT, Antônio; PRADO, José Luiz Adair; PORTO, Sérgio Dayrell. *Práticas Midiáticas e Espaço Público*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001. (Compôs, v. 1).

GORDON, Uri. European Social Consulta: Progress in Process. *MUTE: culture and Politics after the Net*, London, n.26, 2003.

_____. Opinião Pública Política. In: *10º Compôs: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*. Brasília: COMPÓS, 2001. CD ROM

HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984

_____. *Teoría de La Acción Comunicativa*. Madrid: Ed. Cátedra, 1994.

_____. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS. O Discurso Filosófico da Modernidade. Lisboa: Dom Quixote, 1990.

HAGEL, John III . *Vantagem Competitiva na Internet: como criar uma cultura empresarial para atuar nas comunidades virtuais*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

IBOPE. Disponível em: <http://www.ibope.com.br> Acesso em: [S.d.].

JENKINS, Henry and THORBURN, David. *New Media and Democracy*. Boston, Massachussets: MIT Press, 2003.

JONES, Steven G. *Doing Internet research: Critical issues and methods for examining the Net*. Califórnia: Sage Publications, 1999.

LEMOS, André; PALACIOS, Marcos. (Orgs). *Janelas do Ciberespaço: comunicação e cibercultura*. Porto Alegre: Sulina, 2001.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo. Ed. 34, 2000.

_____. *O que é Virtual*. São Paulo. Ed. 34, 1996.

LIMA, Venício. *Mídia Teoria e Política*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001.

MAIA, Rousiley C. M. Democracia e a Internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação. In FRANÇA, Vera;

MOTTA, Luiz Gonzaga; PAIVA, Raquel; WEBER, Maria Helena.(Orgs.). *Estratégias e Culturas da Comunicação*. Brasília: Ed. da UnB, 2002.

MATTOS, Sílvia. *A Revolução dos Instrumentos de Comunicação com os públicos: como atingir com eficácia os públicos da empresa em tempo de Internet*. Porto Alegre: Comunicação Integrada, 1995.

MORRIS , Dick. *VOTE.COM* . Los Angeles: Renaissance Books, 1999.

NEGROPONTE, Nicholas. Being Digital: a book (p)review. *Revista WIRED*. Boston, fev. 1995.

_____. Get a Life. *Revista WIRED*, Boston, set. 1995.

_____. *Being Local*. Revista WIRED, Boston, nov. 1996.

ORÇAMENTO Participativo de Porto Alegre. Produzido pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov/op>
Acesso em: [S.d.].

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CRC - Coordenação de Relações com a Comunidade da Prefeitura de Porto Alegre. *Quem é o Público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: CIDADE, 1999.

_____. *Quem é o público do Orçamento Participativo: 2002*. Porto Alegre: CIDADE, 2003.

_____. *Quem é o Público do OP 2000*. Porto Alegre: CIDADE, 2002.

_____. *Plano de Investimentos e Serviços 2000*. Porto Alegre: PMPA, 2000.

_____. *Plano de Investimentos e Serviços 2001*. Porto Alegre: PMPA, 2001.

_____. *Plano de Investimentos e Serviços 2003*. Porto Alegre: PMPA, 2003.

_____. ***Regimento Interno do Orçamento Participativo. Porto Alegre: PMPA, 2002.***

RUBIM, Antonio Albino Canelas. *Mídia e Política no Brasil*. João Pessoa: Ed.da UFPB, 1999.

_____. *Mídia e Eleições 98*. João Pessoa: Ed. da UFPB: Ed. Facom/UFBA, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

STALDER, Felix. The Age of Media Autonomy. *MUTE: culture and politics after the Net*, London, n. 26, 2003.

STORCH, Léa Waidergom. *Relações Virtuais: o lado humano da comunicação eletrônica*. São Paulo: Vozes, 1995

TAPSCOTT, Don. *Mudança de Paradigma*. São Paulo: Makron, 1995.

_____. O que esperar do mundo digital. *Revista HSM Management*, n 12. fev. 1999.

WEBER, Maria Helena. *Comunicação e Espetáculos da Política*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2000.

WEBSTER, Frank. Theories of the Information Society. In: _____. *Information Management and Manipulation: Jürgen Habermas and the decline of the Public Sphere*. Londres: [S.n.] 1993. Cap. 6.

WERTHEIN, Margaret. *Uma história do Espaço de Dante à Internet*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ANEXOS

ANEXO A: Renda Por Bairro – Dados IBGE

Todos os Bairros

Bairro	Renda
Agronomia	0 a 2 SM
Anchieta	4 a 8 SM
Arquipélago	0 a 2 SM
Auxiliadora	Mais de 12 SM
Azenha	4 a 8 SM
Bela Vista	Mais de 12 SM
Belém Novo	2 a 4 SM
Belém Velho	2 a 4 SM
Boa Vista	Mais de 12 SM
Bom fim	Mais de 12 SM
Bom Jesus	0 a 2 SM
Camaquã	2 a 4 SM
Cascata	0 a 2 SM
Cavanhada	4 a 8 SM
Cel Aparício Borges	2 a 4 SM
Centro	4 a 8 SM
Chácara das Pedras	Mais de 12 SM
Cidade Baixa	4 a 8 SM
Cristal	Mais de 12 SM
Cristo Redentor	4 a 8 SM
Espirito Santo	Mais de 12 SM
Farrapos	0 a 2 SM
Farroupilha	Mais de 12 SM
Floresta	4 a 8 SM
Glória	4 a 8 SM
Guarujá	Mais de 12 SM
Higienópolis	Mais de 12 SM
Hípica	2 a 4 SM
Humaitá	4 a 8 SM
Independência	Mais de 12 SM
Ipanema	Mais de 12 SM
Jardim Botânico	Mais de 12 SM
Jardim Carvalho	2 a 4 SM
Jardim do Salso	4 a 8 SM
Jardim Floresta	2 a 4 SM
Jardim Itú	4 a 8 SM

Jardim Lindóia	Mais de 12 SM
Jardim São Pedro	4 a 8 SM
Lageado	0 a 2 SM
Lami	0 a 2 SM
Lomba do Pinheiro	0 a 2 SM
Marcílio Dias	0 a 2 SM
Mário Quintana	0 a 2 SM
Medianeira	4 a 8 SM
Menino Deus	Mais de 12 SM
Moinhos de Vento	Mais de 12 SM
Mont` Serrat	Mais de 12 SM
Navegantes	2 a 4 SM
Nonoai	2 a 4 SM
Partenon	2 a 4 SM
Passo d'Areia	4 a 8 SM
Pedra Redonda	Mais de 12 SM
Petrópolis	Mais de 12 SM
Ponta Grossa	2 a 4 SM
Praia de Belas	4 a 8 SM
Restinga	0 a 2 SM
Rio Branco	Mais de 12 SM
Rubem Berta	2 a 4 SM
Santa Cecília	Mais de 12 SM
Santa Maria Goretti	4 a 8 SM
Santa Teresa	0 a 2 SM
Santana	Mais de 12 SM
Santo Antônio	4 a 8 SM
São Geraldo	4 a 8 SM
São João	Mais de 12 SM
São José	0 a 2 SM
São Sebastião	4 a 8 SM
Sarandi	2 a 4 SM
Serraria	0 a 2 SM
Teresópolis	Mais de 12 SM
Três Figueiras	Mais de 12 SM
Tristeza	Mais de 12 SM
Vila Assunção	Mais de 12 SM
Vila Conceição	Mais de 12 SM
Vila Ipiranga	4 a 8 SM
Vila Jardim	0 a 2 SM
Vila João Pessoa	2 a 4 SM
Vila Nova	2 a 4 SM

Anexo B: Perfil do Astronauta Brasileiro

Disponível em: <http://www>

Perfil do Internauta Brasileiro

Pesquisa mostra quem é o usuário brasileiro de Internet. A Media Metrix (NASDAQ:MMXI) apresenta, pela primeira vez no Brasil, o seu relatório de Enumeração, que revela o perfil do Internauta brasileiro. Esta pesquisa é uma das principais matérias-primas do relatório de Mídia Digital da Media Metrix, que será disponibilizado mensalmente a partir de outubro. A metodologia utilizada para a coleta é CATI (Computered Assisted Telephone Interviews) baseada em RDD (Radom Digital Dial -sorteio telefônico).

A população considerada para este estudo possui linha de telefone no domicílio.

O estudo determina a penetração, o tamanho e o perfil demográfico do universo, tendo como propósito ponderar os resultados do painel, mantendo-o representativo. O estudo teve como base dez mercados brasileiros: Grande São Paulo, Grande Rio de Janeiro, Grande Belo Horizonte, Brasília, Grande Curitiba, Grande Porto Alegre, Grande Fortaleza, Grande Salvador, Grande Recife e Interior de São Paulo.

Segundo a pesquisa nestes dez mercados a estimativa de penetração de Internet nos domicílios com telefone é de 17,9%, o que resulta numa projeção de 5,5 milhões de usuários de Internet, nestas áreas metropolitanas.

Sabe-se hoje, com base em diversas fontes e análises internas, que o número de usuários nacionais estaria aproximadamente em torno de 8,6 milhões", embora as 10 regiões metropolitanas representem 37% da população brasileira, seu peso econômico é significativamente maior.

A pesquisa aponta que 25,4% dos pesquisados possuem microcomputador contra 74,6% que não possuem micro. Dos que possuem computador, 89,60% possuem apenas 1 equipamento, 9,1% possuem 2 micros e 1,3% possuem três ou quatro micros em casa.

Além disso, a pesquisa revelou que 70,5% da amostra dos que possuem um micro estão conectados à Internet. Em relação à intenção de compra de micros a pesquisa informa que 32% não sabem se querem adquirir um micro, 28,6% não pretendem comprar, 23,2% pretendem adquirir um

equipamento nos próximos seis meses, 5,4% pretendem comprar no próximo mês, 2,1% comprará nos próximos três meses e 0,9% pretendem adquirir um micro nos próximos 2 meses.

A pesquisa revelou que 56,72% do internautas brasileiros são homens e 43,28% são mulheres.

No quesito idade, a mostra revelou que 32,54% dos internautas brasileiros possuem entre 18 e 24 anos de idade, 17,46% têm entre 25 e 34 anos, 13,88% têm entre 35 a 44 anos e de 12 a 17 anos, 12,69% possuem entre 45 a 54 anos, 4,93% são crianças com idade entre 2 a 11 anos, 2,99% tem entre 55 a 64 anos de idade e 1,64% com 65 anos ou mais.

Com relação à classe social, 21% dos internautas pertencem a classe A, 42% pertence a classe B, 17% pertence classe C e 10% pertence a classe D. 10% recusaram-se a responder a pesquisa, neste quesito.

A população economicamente ativa representa 54,5% dos pesquisados, sendo que 38% são trabalhadores em tempo integral, 16,2% trabalham em tempo parcial e 9,6% são free-lancers.

Os estudantes representam 22%, as donas de casa 4,9%, os aposentados 5,2% e os desempregados 3,8% do total da amostragem.

O grande boom de Internet no Brasil teve início a partir do final de 1997. Para a pergunta "há quanto tempo você tem Internet?", 78,5% responderam que se conectaram à Internet nos últimos 3 anos, enquanto que 20,4% já estavam conectados há mais de três anos.