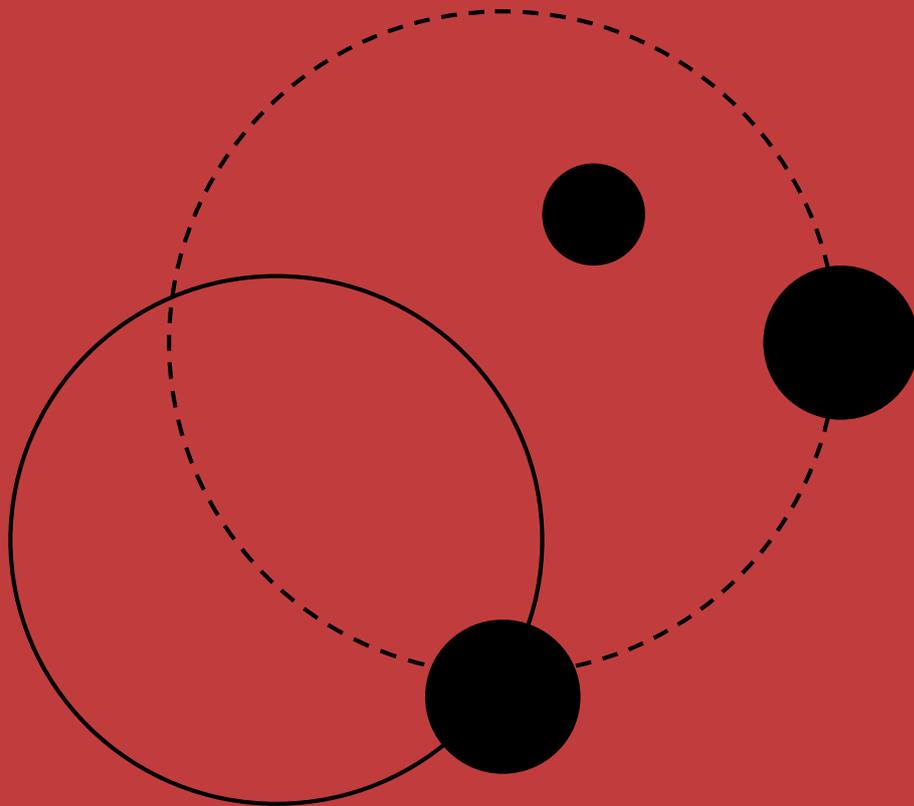


Entre cidades e orçamento

potencializando a participação cidadã nas esferas de debate e deliberação a partir das novas tecnologias de informação e comunicação



Entre cidades e orçamento: potencializando a participação cidadã nas esferas de debate e deliberação a partir das novas tecnologias de informação e comunicação

Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Arquitetura e Urbanismo
Trabalho de Conclusão de Curso

Iasmin Fernanda Kormann da Silva
Acadêmica

Paolo Colosso
Orientador

Julho, 2021

Sumário

APRESENTAÇÃO	6
JUSTIFICATIVA	8
OBJETIVOS	9
METODOLOGIA	10
PARTE 01	11
01.1 Desigualdades urbanas	12
01.2 Política urbana e orçamento	15
01.3 Participação cidadã	18
01.4 Orçamento público	20
01.5 Orçamento participativo	24
01.6 Atual paradigma tecnológico	28
01.7 Participação digital	30
CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PRIMEIRA PARTE	31
PARTE 02	35
02.1 Mapeamento e escolha das iniciativas	36
02.2 Critérios de análise	37
02.3 BudgIT	38
02.4 Decidim Barcelona	41
02.5 Data_labe	44
02.6 Resultados e discussão	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS DO TRABALHO	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

Apresentação

As cidades brasileiras naturalizam as desigualdades socioespaciais e distanciam cada vez mais uma parcela da população do acesso à uma vida urbana de qualidade. A discussão sobre os investimentos públicos e seus desdobramentos no território revela traços da estrutura nacional de poder e da produção do espaço urbano. Na esfera local, são as decisões tomadas no âmbito orçamentário municipal que dão formas concretas aos planos e políticas públicas, que materializam-se na cidade enquanto infraestrutura, bens e serviços. Em outras palavras, em suas funções alocativa e distributiva, o orçamento público tem o potencial de “produzir resultados diametralmente opostos seja no sentido de mitigar as injustiças sociais, seja no sentido de aprofundar uma sociedade já historicamente desigual” (WISSENBACH, 2019, p. 7). É nessa perspectiva que se caracteriza o orçamento público como instrumento de produção socioespacial e o Estado como mediador dos diversos interesses em disputa.

É também sob tal lente que evidencia-se a importância da participação da sociedade civil nos assuntos do Estado, em especial, no que tange aos processos deliberativos. Através de processos participativos é possível alterar o (des)equilíbrio das forças sociais, reorientando as prioridades políticas e a dinâmica distributiva em curso (BALCÃO, TEIXEIRA, 2003). Instigar uma governança democrática do orçamento municipal também diz respeito a estreitar o vínculo entre planejamento urbano e planejamento orçamentário. Para tanto, é preciso que existam mecanismos efetivos de participação cidadã.

Entende-se que a tomada de decisão sobre um recurso específico é uma etapa final interconectada com muitas outras. Em primeiro lugar, é preciso superar as assimetrias informacionais, democratizando tanto os dados orçamentários (receitas, gastos, etc), quanto dados urbanos e socioeconômicos. Neste ponto, devemos ainda citar a importância de associar a dimensão territorial aos dados (WISSENBACH, 2019). A partir disso, suscitam-se diversos outros pontos do processo, como, por exemplo, a proposição de demandas, a construção de diálogo e o elencamento de prioridades.

Logo, a fim de alcançar uma gestão urbana democrática, é necessário que haja espaços participativos. E aqui acrescentamos outro ponto chave para as discussões do trabalho: o atual paradigma tecnológico. As novas tecnologias de informação e comunicação (TICs)¹ vêm alterando as relações sociais; no prisma da participação, a incorporação destas amplia a interação entre sociedade e Estado (GOLDSCHMIDT; REIS, 2019), abrindo possibilidades para meios alternativos de participação na esfera pública. As chamadas cidades inteligentes digitalizam as operações do meio urbano, viabilizando cidades conectadas, mais plurais, dinâmicas e sustentáveis. Mas, para muito além disso, a introdução das novas TICs na vida urbana tem o potencial de promover práticas mais democráticas, oportunidades para inovar nos processos participativos e entregar

¹ Sem pretensão de dar uma definição exaustiva, pode-se entender por “Tecnologia de Informação e Comunicação” (TIC) todo recurso e meio técnico cujas funções sejam ampliar, otimizar e intensificar a transmissão de informações, bem como avançar na interação de atores sociais. Incluem-se nesta categoria os hardware e software de computadores, aplicativos de telefones móveis e os espaços tornados possíveis pela internet – plataformas colaborativas, redes de compartilhamento, bancos de dados etc.

soluções inovadoras para problemas e desigualdades que persistem (MOROZOV; BRIA, 2019).

Com efeito, diversas experiências voltadas à promoção do envolvimento entre sociedade civil e Estado e que incorporam tecnologias digitais têm surgido em todo o mundo. A vista disso, a questão central deste trabalho é discutir como os processos de debate e deliberação participativa podem ser promovidos e alcançados a partir da incorporação das novas tecnologias de informação e comunicação. Em torno disso, giram outras questões norteadoras, como problematizar o cenário de produção (e reprodução) das desigualdades urbanas e debater quais são as implicações urbanas decorrentes de processos efetivamente participativos sobre a alocação de recursos públicos.

Acredita-se que a partir de um entendimento articulado, crítico e progressista dos temas mencionados, pode-se coordenar saídas e propor horizontes que avancem na democratização dos processos do orçamento público e, conseqüentemente, da cidade. Nesse sentido, pretendemos colocar em perspectiva a produção da cidade sob tal ótica e investigar iniciativas tecnopolíticas que proporcionam espaços de participação e permitam arranjos políticos, sociais e institucionais inovadores. Para isso, organizamos o trabalho em duas partes, conforme a estrutura apresentada a seguir.

O primeiro bloco apresenta o referencial teórico, isto é, discorre sobre conceitos e tópicos pertinentes para desenvolvermos a abordagem da segunda parte. O subtítulo 1.1 trata da questão da produção do espaço urbano e do papel do Estado nisso, apresentando o atual cenário de desigualdades socioespaciais. O subtítulo 1.2 aproxima a discussão da política urbana à temática do orçamento público. O subtítulo 1.3 discute brevemente os conceitos de participação, governança e cidadania. O subtítulo 1.4 busca descomplicar um pouco o tema do orçamento público, discutindo sobre o ciclo orçamentário e as principais legislações. O subtítulo 1.5 apresenta o orçamento participativo, que possui correlações à temática urbana; e o orçamento participativo digital. O subtítulo 1.6 introduz o debate sobre o atual paradigma tecnológico, ponderando nosso entendimento sobre cidades inteligentes e o papel das novas TICs. O subtítulo 7 aborda brevemente o tópico da participação digital. Por fim, o fechamento deste bloco do trabalho se dá com as considerações finais da parte 1, onde retoma-se alguns elementos que fazem parte da democratização dos investimentos públicos.

Já no segundo bloco, apresenta-se a pesquisa proposta sobre as iniciativas. O subtítulo 2.1 expõe a metodologia que foi utilizada para a realização da cartografia e da escolha das iniciativas. O subtítulo 2.2 apresenta os critérios que foram escolhidos para a análise de cada uma. Os subtítulos 2.3, 2.4 e 2.5 contêm resumos do estudo sobre cada uma das três iniciativas escolhidas. O subtítulo 2.6 compreende um balanço geral com quadros-síntese comparativos e discute os resultados. Por último, finaliza-se o trabalho com as considerações finais.

Intenta-se com esta pesquisa, mais do que fechar o entendimento, abrir campo para novas reflexões, discussões, imaginários, produções, estudos e atuações profissionais.

Justificativa

A produção do espaço urbano deve ser democrática e deve possibilitar uma participação social ampliada. A alocação do orçamento público viabiliza, operacionaliza e mantém o atendimento às demandas sociais. Para que esse processo traduza a verdadeira realidade e necessidade socioespacial dos habitantes, é preciso potencializar vozes e proporcionar espaços de diálogo. No recorrente cenário de produção (e reprodução) de desigualdades urbanas nas cidades brasileiras, a busca por novos meios participativos faz-se essencial.

O debate, sob tal abordagem, se torna ainda mais urgente no momento em que se está vivendo, onde enfrenta-se uma pandemia global. Enquanto muitos se mobilizam para responder aos desafios que se desdobram devido ao COVID-19, pensadores do meio urbano atentam para as dificuldades da população em áreas historicamente vulneráveis. Sem citar que, além da crise sanitária, enfrenta-se também crise econômica, política e ambiental. Portanto, torna-se inadiável a necessidade de repensar a lógica de gastos públicos e seus desdobramentos.

Não será feita uma lista extensiva de autoras/es para os quais essa questão é relevante, tampouco uma lista de justificativas para relacionar o orçamento com planejamento urbano. Já julga-se como suficiente dizer que a produção de cidades menos desiguais, mais justas, passa necessariamente pela apropriação deste debate por parte das/os urbanistas e arquitetas/os. Ou dito de outro modo: o campo disciplinar do urbanismo e do planejamento precisa incluir o tópico das disputas do orçamento público.

Objetivos

Objetivo Geral

Discutir como os processos de debate e deliberação popular no âmbito dos orçamentos públicos podem ser ampliados a partir da incorporação das novas tecnologias de informação e comunicação, contribuindo mais efetivamente para a redução das desigualdades socioespaciais urbanas.

Objetivos Específicos

Para atingir-se o objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a)** Problematizar o cenário de produção (e reprodução) das desigualdades urbanas;
- b)** Demonstrar a associação entre políticas urbanas e decisões orçamentárias;
- c)** Elucidar o campo do orçamento público;
- d)** Descrever o atual paradigma tecnológico e seus potenciais e desafios;
- e)** Discutir o conceito de participação e a incorporação de tecnologias digitais nos espaços participativos;
- f)** Descrever e comparar três iniciativas tecnopolíticas existentes.

Metodologia

A primeira parte deste trabalho consiste no referencial teórico. Para tanto, foi realizada revisão bibliográfica a respeito dos temas da urbanização desigual, do orçamento, da participação e da tecnologia. Por sua vez, a segunda parte do trabalho consiste em uma pesquisa qualitativa dada em dois momentos. Em um primeiro momento realizou-se uma cartografia ampla das práticas tecnopolíticas na sociedade e no poder público. Em seguida, foi feita uma análise comparativa, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, com base em critérios definidos.

O estudo sobre as iniciativas selecionadas e a discussão dos resultados foram desenvolvidos em parceria com colegas da iniciação científica “Cidades inteligentes? Inovações tecnológicas na deliberação sobre orçamento público municipal” da UFSC.

Parte 01

A urbanização pode ser entendida enquanto produto das relações de poder de uma sociedade. Nesse sentido, as cidades brasileiras são sintomas das contradições sociais marcadas por um conflito desigual entre classes, que inclui ainda aspectos étnico-raciais e de gênero. Deve-se notar que tal correlação de forças se dá nas mais diversas camadas, sejam elas simbólica, cultural, construída, etc; contudo, este trabalho pretende explorar os aspectos materiais dela consequentes. São nos espaços urbanos que materializam-se essas relações, a partir da distribuição assimétrica dos recursos e investimentos pelo território. Revela-se assim uma dimensão importante para o entendimento das desigualdades sociais brasileiras: estas são, em sua essência, espacializadas. Por conseguinte, o trabalho trata então, mais especificamente, de desigualdades socioespaciais, que no âmbito concreto da cidade se materializam em acesso, ou não acesso, à infraestrutura, bens e serviços — que aqui chamaremos de desigualdades urbanas.

Sob tal guarda-chuva, uma dimensão fundamental da produção do espaço urbano diz respeito às disputas acerca da alocação dos recursos públicos. Logo, um ponto de grande relevância reside no fato de que a formação socioespacial passa indispensavelmente pelos processos decisórios centrados no Estado. Os quais devem ser participativos. Ora, se atualmente as cidades reproduzem tamanhas desigualdades, é sinal evidente de que a atuação do Estado como tem se dado não tem conseguido cumprir com o seu papel, de caráter público e social. Nem ao menos tem conseguido efetivar a participação democrática.

Inicialmente aborda-se a produção do espaço urbano com foco no papel do Estado, o entendimento sobre participação e governança, e a aproximação do orçamento público e a política urbana. Em seguida, adentra-se o tópico do orçamento público com uma análise do orçamento participativo, na tentativa de evidenciar seus avanços e limitações. Na continuidade, apresenta-se conceitos pertinentes ao recorte tecnológico. Por fim, é feito um fechamento da primeira parte, onde são retomados alguns pontos essenciais para avançar na democratização do orçamento público.

Intenta-se com isso construir uma base teórica para as investigações que serão realizadas na Parte 02 deste trabalho e para pensar possibilidades de avanço democrático e de arranjos sociotécnicos a partir do cotidiano urbano e das tecnologias.

01.1 Desigualdades urbanas

A magnitude das desigualdades urbanas que observamos no Brasil, com suas nuances e complexidades, resultam em um cenário dramático. A conjuntura urbana que observamos hoje no Brasil é fruto de uma estrutura na qual algumas áreas, onde moram poucas pessoas, são continuamente beneficiadas, enquanto outras áreas, onde moram muitas pessoas, ficam desamparadas. Essa realidade é ofuscada e, de certa forma, aceita por estar dentro da lógica hegemônica de desenvolvimento urbano. Problemas urbanos existentes em locais historicamente vulneráveis são escanteados. O déficit habitacional nacional passa de 7,7 milhões de moradias², a falta de acesso à água tratada atinge quase 35 milhões de brasileiros e aproximadamente 100 milhões não possuem coleta de esgoto em casa³. As zonas onde se concentram tais precariedades por vezes são distantes — as pessoas despendem horas nos deslocamentos diários —, com baixas taxas de urbanização e sem oferta de equipamentos ou mesmo de oportunidades de trabalho. À vista disso, fica evidente que a produção urbana brasileira tem provocado assimetrias socioespaciais e segregação, em um processo que gera disputas territoriais onde as diferentes classes buscam ocupar determinadas localizações⁴ na cidade.

É preciso reiterar o entendimento de que o capital tem forte influência na produção do urbano — “a cidade é o lugar por excelência de reprodução da força de trabalho” (MARICATO, 2013b, p. 140). Desse modo, o espaço urbano coloca-se como palco privilegiado de conflitos que evidenciam a dicotomia entre valor de uso e valor de troca da cidade. Isto é, existe uma disputa de poderes sociais, econômicos e políticos nas cidades entre os que almejam as condições necessárias para a vida (valor de uso) e os que encaram a cidade como mercadoria e, conseqüentemente, buscam o lucro (valor de troca).

Nessa lógica, o solo urbano caracteriza-se como um dos bens mais valiosos e, “em linhas gerais, pode-se dizer que a localização, definida pela acessibilidade intraurbana e serviços públicos disponíveis, determina o preço da terra que, por sua vez, repercute na dinâmica imobiliária e na própria segregação espacial” (SUGAI, 2015, p. 40). Ou seja, as desigualdades urbanas se espacializam nas localizações distribuídas pelo território. Essas localizações, por sua vez, acabam por virar mercadoria, visto que possuem um valor de mercado para seu consumo, de forma que podem ou não ser acessíveis para determinado recorte socioeconômico, gerando assim segregação e ilegalidade. O que vai ditar o valor do solo urbano é sua composição, isto é, as funcionalidades que se encontram nele e em seu entorno, em termos de infraestrutura e serviços.

É nesse contexto que aparece o poder público. “Como é o Estado quem produz a infraestrutura, a localização urbana e sua valorização são fruto dos investimentos públicos realizados” (FERREIRA, 2010, p. 193). Isto é, este tem o potencial de alterar a dinâmica do valor do solo através do direcionamento de verbas públicas para obras de infraestrutura e investimentos em equipamentos em determinadas localizações. Desta forma, a presença ou ausência do Estado, através da provisão pública, é um dos eixos

2 <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/05/03/deficit-de-moradias-no-pais-ja-chega-a-77-milhoes.ghtml>

3 <https://www.poder360.com.br/brasil/100-milhoes-de-brasileiros-nao-tem-coleta-de-esgotos-em-casa/>

4 O conceito de “localização” é elaborado por Flávio Villaça em seu livro “Espaço Intraurbano no Brasil”, 1998.

fundamentais da materialização da desigualdade no espaço urbano. Como bem observa Sugai:

Uma das características mais evidentes que define as desigualdades dos espaços intraurbanos, e a presença ou a ausência do Estado, diz respeito à distribuição e à localização diferenciadas dos investimentos públicos, em especial os relativos ao sistema viário. Qualquer análise superficial dos investimentos públicos nas cidades brasileiras revela duas características: 1) que os investimentos públicos não se distribuem uniformemente no espaço intraurbano 2) que é uma relação direta entre as periferias pobres e a ausência de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. (SUGAI, 2015, p. 36)

Ainda, Maricato lembra que é do Estado “o controle do fundo público para investimentos e cabe a ele, sob a forma de poder local, o controle sobre o uso e a ocupação do solo (planos e leis)” (2013b, p. 143). Em outras palavras, ao exercer a sua função enquanto legislador e regulador urbano, o Estado também possui outro ferramental que altera a dinâmica do solo urbano. Nesses termos, é possível observar alguns avanços, mas não de forma efetiva. Como pontuou Maricato (2013a, p. 147), “não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório”, pelo contrário, “um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil”. A origem da exclusão socioespacial, então, se remete à forma discriminada pela qual a lei tradicionalmente é aplicada: segundo os interesses do mercado (lógica do valor de troca), permeada pelos traços da política local e atendendo a “cidade oficial”. Tal arranjo, ao deliberadamente se alienar de uma realidade, faz com que a cidade seja produzida às margens dos planos, de modo a sujeitar muitos à ilegalidade, uma vez que não é possível frear o processo urbano simplesmente por negligência-lo.

Com efeito, historicamente, a formação do espaço urbano brasileiro foi marcada por um descompasso entre a atividade de planejamento e a produção real do espaço. A análise das diferentes matrizes de planejamento indica que o desenvolvimento das cidades sempre esteve sujeito à ideologia hegemônica da burguesia urbana. Além disso, expõe a incoerência e inutilidade, via de regra, dos planos elaborados:

Quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido. Ele se transforma no plano-discurso no plano que esconde ao invés de mostrar. Esconde a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedecem a um plano não explícito. (MARICATO, 2013a, p. 138)

Aliás, ao perpassar a história do planejamento urbano brasileiro, tem-se mais uma marca da nossa produção de cidades: a importação de concepções de contextos distintos. Em outras palavras, pode-se concluir que é um traço estrutural da urbanização brasileira operar de modo a absorver “ideias fora do lugar” e deixar “lugares fora das ideias” (MARICATO, 2013a). Portanto, há um descolamento entre planejamento, legislação e produção urbana nas cidades brasileiras que age de acordo com os interesses de uma determinada camada da sociedade (a elite econômica e política) e exclui quem está fora desse recorte. Ainda, o que se extrai das investigações apresentadas por Maricato (2013a) é a imobilidade da estrutura de poder na sociedade. Apesar da sucessão de matrizes de planejamento, determinadas forças sociais continuam a operar de forma meticulosa

para manter sua hegemonia.

O Estado exerce importante papel nos processos de definição e formação do quadro esquemático descrito até aqui que, entre outras consequências, resulta em uma dinâmica de (re)produção de desigualdades urbanas. Infelizmente, o cenário recorrente nas cidades atuais continua sendo a priorização de interesses privados ao invés de investimentos com caráter social ou cidadão. Além disso, essa prioridade continua a ser direcionada à regiões específicas sob diversas justificativas, que se mascaram sob um imaginário construído, como expõe Maricato:

Muitos urbanistas justificam esses investimentos pela chamada “teoria do bolo”: essas localizações teriam maior potencial de atrair, por efeito sinérgico, outros investimentos e novos empregos do que se esses investimentos fossem feitos na periferia onde não teriam o mesmo efeito reprodutor. (MARICATO, 2013a, p. 159)

A justificativa de “primeiro crescer para depois distribuir” é uma ideologia sustentada para orientar a localização dos investimentos públicos a uma porção particular do território. Com efeito, o cenário recorrente nas cidades brasileiras é apenas a valorização de determinadas regiões, sem redistribuição e com um agravante: o encarecimento do preço do solo e da vida, que promove a expulsão das pessoas pobres dessas áreas. O “bolo” nunca chega a ser dividido, de forma que as carências básicas da população não são atendidas. Tal constatação prática sustenta o fato de que o planejamento urbano no Brasil não é condizente com a realidade.

Há um desgaste em relação aos modelos de planejamento urbano no Brasil, justamente por estes seguirem reproduzindo as mesmas problemáticas continuamente. Não à toa, a atual dinâmica de articulação socioespacial, que atua também construindo imaginários urbanos, pressupõe uma despolitização do espaço social, um enxugamento da cidadania e a mercantilização da vida urbana. Ainda, nota-se pelo quadro brasileiro que as elites do país demonstram uma paralisia em discutir a necessidade de mudança do paradigma de produção das cidades. Bem como, o poder público dificilmente demonstra-se disposto a discutir mudanças estruturais. De fato, o Estado:

[...] não planeja ações para a superação do atraso, mas confunde; não organiza, mas desestrutura; não facilita, mas embaralha e burocratiza os procedimentos administrativos. Não porque seja incompetente, como às vezes se propaga, mas porque é muito eficaz na produção da segregação socioespacial, que emperra o desenvolvimento independente, redistributivo e incluyente e poderia contrariar o equilíbrio de forças políticas, o poder das elites internas e os interesses externos que historicamente se alimentam desse atraso. (FERREIRA, 2010, p. 194)

Tal *modus operandi* resulta, no campo do urbano, na manutenção de um aparato de produção de desigualdades urbanas. Diante do exposto, surgem diversas indagações sobre como avançar na problemática. Nesse sentido, Ferreira nos aponta possíveis caminhos:

O mais intrigante é que o planejamento urbano socialmente transformador no Brasil parece ser tão simples quanto politicamente difícil é sua realização.

Tratar-se-ia “tão somente” de inverter as prioridades de investimentos públicos e realizar, em essência, cinco níveis de ações urbanísticas: a produção em massa de moradia para os pobres, a implantação de saneamento básico generalizado, a estruturação de sistemas de transporte público de massa, em detrimento dos investimentos viários para os carros, e a provisão de equipamentos públicos em todas as periferias. (FERREIRA, 2010, p. 212, grifo da autora)

Pode-se extrair daí o argumento de que a inversão da lógica de alocação do fundo público é um dos vetores de transformação da realidade urbana brasileira. Vale lembrar também que é através desses recursos que pode-se viabilizar as ações urbanísticas mencionadas pelo autor (e todas as outras).

As políticas urbanas, da mesma forma, são canais para a transformação. Apesar de atualmente “ignoradas por praticamente todas as instituições brasileiras, [as políticas urbanas] cobram um papel importante na ampliação da democracia e da cidadania” (MARICATO, 2013a, p. 168). O que se observa hoje é um marasmo para tirar do papel políticas setoriais estruturais por parte do poder público, que não operacionaliza as ações. É preciso avançar no sentido de que a cidade real incorpore as demandas populares. Para tanto, é necessário aproximar planejamento urbano e gestão.

Sob tal abordagem, parte da discussão à qual se propõe este trabalho é a apropriação pelos planejadores urbanos dos processos orçamentários e de construção cidadã, dado que há uma urgência em superar a lógica de (re)produção de desigualdades urbanas, que pode ocorrer, em certa medida, a partir da formulação de políticas redistributivas e do engajamento da população.

01.2 Política urbana e orçamento

A partir do entendimento de que a produção do urbano passa indispensavelmente pelos processos decisórios centrados no Estado, e isto inclui essencialmente o processo orçamentário, por consequência as temáticas do orçamento público e da política urbana se aproximam. Com efeito, a política urbana pode-se configurar como eixo central das discussões orçamentárias quando encaradas transversalmente, uma vez que é no território que o Estado atua. Essa dimensão ganha ainda mais importância no nível municipal, por se tratar de uma escala local. Isto posto, é fundamental pontuar que este trabalho trata de política urbana a partir da ótica de enfrentamento de desigualdades, isto é, uma política com caráter de justiça social, comprometida com a promoção de infraestruturas e de direitos básicos aos cidadãos e com o combate dos desequilíbrios nos processos de planejamento e gestão urbana.

No âmbito da política urbana a principal legislação que orienta a produção das cidades e institucionaliza as “regras do jogo” é o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001. Os princípios de planejamento participativo e função social da propriedade são norteadores das diretrizes, normas e instrumentos estabelecidos pelo Estatuto, que vão ao encontro de instituir garantias ao direito à cidade⁵. Vários pontos do Estatuto têm relação com a discussão acerca do orçamento e da problemática abordada neste

⁵ O conceito de “Direito à cidade” é elaborado por Henri Lefebvre em seu livro “O Direito à Cidade”, 1968.

trabalho. O art. 2º estabelece diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
[...]

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
[...]

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; (BRASIL, 2001)

Para que os direitos previstos no inciso I sejam alcançados é preciso que existam programas e planos de governo para atuação nesse sentido e, portanto, é necessário aplicação de recursos e investimentos para realizar as ações. Para que isso aconteça, tal previsão deve estar estabelecida no PPA e especificada na LOA. Fazendo um recorte, ainda, pode-se entender o direito à serviços públicos de forma ampla e incluir a prestação de informação em relação ao orçamento dentro de tal garantia; partindo do pressuposto que é um serviço prestado à cidadania. Essa linha de pensamento se relaciona ao atendimento da diretriz prevista no inciso II, que discorre sobre gestão democrática e participação e representação durante os processos de planos, programas e projetos.

Para garantir o previsto no inciso V é preciso alinhar os interesses e necessidades da população aos programas e metas do PPA e às ações da LOA, pois é através da alocação dos investimentos que se pode manter e ofertar equipamentos urbanos e comunitários e serviços.

A partir de tal análise, sob o guarda-chuva das discussões das seções anteriores, se percebe o quanto a política urbana está entrelaçada e é dependente das questões de alocação das verbas públicas. Para que esse entrelaçamento obtenha êxito é preciso ter claro quais são as prioridades, vontades e necessidades sociais acerca da política urbana. Nesse sentido, o Estatuto no artigo 4º estabelece uma série de instrumentos para a democratização das cidades e regulação do espaço urbano, o mais expressivo é o Plano Diretor. Ainda neste artigo, o parágrafo 3º impõe a exigência legal do controle e participação popular aos instrumentos que envolvam verbas públicas:

§ 3o Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades

da sociedade civil. (BRASIL, 2001, art. 4)

Já no Capítulo III, que trata exclusivamente sobre o Plano Diretor, fica instituído:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1o O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. (BRASIL, 2001)

Ou seja, deve ser feito um cruzamento entre o Plano Diretor, enquanto instrumento básico de planejamento urbano, e o orçamento público, enquanto instrumento para o fim da política urbana. As prioridades definidas no Plano Diretor devem ser incorporadas e operacionalizadas pelas leis orçamentárias, em especial a LOA. O orçamento tem o potencial de efetivar ou não as ações e os programas previstos no Plano Diretor — isto vale também para o caso de planos setoriais, como Plano de Habitação ou de Saneamento Básico. Portanto, como a etapa do planejamento em nível dos Planos vem antes, é imprescindível que estes também sejam alvo de processos participativos.

No que diz respeito à gestão democrática na cidade, abordada no Capítulo IV, fica definido:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (BRASIL, 2001)

Ao fazer uso do termo gestão orçamentária participativa o Estatuto abre a possibilidade de lidar de maneira bastante ampla com a questão do orçamento. Isto amplia o debate para além da decisão alocativa de um recurso específico, englobando a totalidade dos desdobramentos distributivos no tempo e no espaço. Ainda assim, frisa-se que só há gestão democrática mediante a disponibilidade de informações acessíveis a todos os segmentos da sociedade, ou seja, quando há condições reais dos cidadãos compreenderem e acompanharem os processos. Portanto, uma vez que o Plano Diretor e orçamento municipal são políticas locais, cabe a cada município estabelecer o seu desenho de instâncias participativas, deliberativas e de controle social — estas devem se relacionar também com instâncias não governamentais.

Cabe também ao poder público, especialmente em nível local, superar a descontinuidade das ações, uma vez que os processos urbanos são contínuos e longos. Assim, é preciso desenvolver arranjos institucionais e legais que garantam o seguimento das políticas urbanas, de forma a transpor os tempos das gestões. Aponta-se que, talvez, uma das maneiras de contornar a questão política desse desafio seja justamente a efetiva participação e o controle popular.

Em resumo, podem-se ter leis, projetos, planos e políticas instituídos, ainda assim, nada disso sai do papel se não houver uma parcela de orçamento alocado para tanto. Em outras palavras, é indispensável pensarmos o orçamento dentro da ótica política aqui

discutida e aproximarmos isto da política urbana. Somente a partir de um movimento conjunto, no qual haja uma atuação ativa e, simultaneamente, uma quantia do fundo público alocada, é possível realizar alguma transformação urbana.

01.3 Participação cidadã

É crescente a ênfase dada à participação cidadã na elaboração de políticas públicas e na tomada de decisões governamentais, uma vez que são questões que pertencem à sociedade e têm efeitos práticos ao coletivo. No mundo todo, observa-se uma multiplicidade de experiências que buscaram e buscam métodos e canais de interação entre sociedade e Estado. Iniciativas mais recentes estão sendo colocadas em prática a partir da incorporação de tecnologia e das novas possibilidades que se abrem, pensando em novos formatos de participação e soluções inovadoras para as limitações recorrentes dos modelos tradicionais — a propósito, aprofundaremos a análise em algumas delas na segunda parte do trabalho. Por ora, revisaremos brevemente os conceitos de participação e governança, visto que tais temáticas atravessam as diversas discussões deste trabalho. Para mais, iremos tangenciar a pauta da cidadania, por estar estreitamente ligada às anteriores.

Existem diferentes concepções sobre o que é participação na prática, bem como, diferentes níveis de envolvimento social. A valer, o conceito de participação tem sido tão amplamente utilizado que por vezes tem seu sentido distorcido ou vulgarizado, por isso, é importante se debruçar sobre o entendimento crítico do que seria uma cooperação legítima entre a população e o Estado. Nesse sentido, Tenório e Rozenberg (1997, p. 103) afirmam que “a participação social e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino”. Por sua vez, Arnstein (2002, p. 1) afirma que “participação cidadã constitui um sinônimo para poder cidadão”, ou seja, “participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro”. Partir de tais entendimentos nos coloca num patamar onde a participação é um meio de promover transformação da sociedade.

Um ponto a frisar é que *para haver participação efetiva a população deve ter entendimento e domínio sobre a totalidade dos processos*, isto é, ter acesso às informações e aos dados e compreender as razões, as variáveis e os possíveis desdobramentos dos assuntos discutidos e de seus atos e escolhas (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997). Portanto, o acesso à formação das pessoas quanto aos processos democráticos é indissociável a uma participação de fato. Além disso, é preciso se atentar às escalas de envolvimento popular nos processos e tomadas de decisões, que correspondem ao grau de poder cidadão. É importante passar superficialmente pela classificação qualitativa dessas categorias para futuramente embasar as análises das iniciativas.

De acordo com Arnstein, pode-se dividir a participação em 8 níveis. Com efeito, os dois primeiros patamares, Manipulação e Terapia, são tão mínimos que sequer configuram cooperação, sendo descritos como “não-participação”. Já os níveis 3, 4 e 5, Informação, Consulta e Pacificação, respectivamente, enquadram-se como “níveis de concessão mínima de poder”. Tais categorias intermediárias permitem aos participantes

ouvirem e serem ouvidos, mas não dão nenhuma garantia que as manifestações destes serão consideradas, ou seja, o poder de decisão continua apenas com alguns. Por fim, há o grupo dos “níveis de poder cidadão”, que inicia na Parceria, que permite aos cidadãos negociar de igual para igual com os detentores de poder. Em seguida, têm-se a Delegação de poder e Controle cidadão, nos quais os cidadãos que não detinham o poder, agora detêm a maioria ou o total controle e tomada de decisões (ARNSTEIN, 2002).

É essencial refletir sobre tais conceitos para não cair em retóricas políticas, sem retorno ou sem resultado da participação. Portanto, no âmbito da participação, conclui-se que é a capacidade de modificar a estrutura de poder que promove o potencial participativo. Mas, para tanto, é preciso superar as barreiras da elite política e econômica. Deve-se ficar atento aos níveis de participação nos diferentes processos, para que se adequem ao que é necessário em cada situação.

Ademais, por trás de processos considerados participativos podem se esconder hierarquias informais e outras estruturas de poder disfarçadas, que agem de forma autoritária com base em interesses de pequenos grupos. A retórica da participação promovida pelos governantes pode acabar gerando um ambiente de cidadania elitista, uma falsa politização, um ambiente de participação altamente manipulável e a ascensão de um novo tipo de populismo. Além disso, existe outro problema para a atuação dos cidadãos na política: a falta de transparência total dos dados públicos. Só é possível participar de fato das questões políticas se as informações relacionadas à esfera pública estiverem totalmente disponíveis e acessíveis para compreensão e uso dos cidadãos. (SANTINI; CARVALHO, 2019, p.12)

Um outro ponto de importância reside na espontaneidade da participação, melhor dizendo, para um processo participativo legítimo e duradouro deve existir espaços que promovam engajamento social e permitam o envolvimento e controle dos cidadãos nos assuntos do Estado. Logo, uma participação efetiva — “entendida como ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado” — pode se configurar como instrumento de acesso à cidadania, embora não seja o único elemento necessário (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p. 104). Nesse sentido também, a participação está intimamente relacionada à governança.

No campo do urbano, apesar de tais pautas terem ganhado fôlego com a instituição do Estatuto da Cidade (2001) — onde estabeleceu-se a obrigatoriedade de certos instrumentos e práticas participativas no planejamento e gestão urbana —, ainda há um percurso a ser feito por parte dos técnicos e gestores. A valer, é preciso amadurecer a cultura participativa nacional de modo geral, a fim de fortalecer os processos democráticos instigados pela lei. Uma vez que a sociedade, bem como os profissionais do meio urbano, se dão conta que a promoção de cidades mais democráticas passa, necessariamente, pela colaboração entre todos os atores sociais, fica evidente a indispensabilidade da participação efetiva nos processos de planejamento, discussão e tomada de decisão públicos.

01.4 Orçamento público

Partimos do entendimento de que a produção do espaço urbano é fruto de disputas entre forças desiguais, nas quais o poder público é o ente fundamental na mediação de conflitos. Em um dos aspectos centrais dessas dinâmicas está a distribuição da alocação do fundo públicos (BALCÃO, TEIXEIRA, 2003). Entretanto, o tema do orçamento público nem sempre é trabalhado no interior do campo disciplinar do planejamento urbano. Com isto em vista, esta seção pretende tratar, de modo introdutório, do tema do orçamento público municipal, especificando os elementos que o compõem e explorando as camadas de processos envolvidos.

A origem do orçamento público está relacionada à necessidade de regulação das contas públicas, assim, foi idealizado como uma peça financeira burocrática capaz de restringir posturas abusivas e moderar o poder político. Dessa forma, possuía inicialmente um caráter de mero documento contábil, mas que ao longo dos anos perdeu ênfase, de modo que passou a assumir cada vez mais um papel de instrumento político de planejamento e de ação do Estado (GIACOMONI, 2009). Para compreender o atual caráter do orçamento público é necessário uma análise sobre a complexidade da governança deste e da economia política que o permeia.

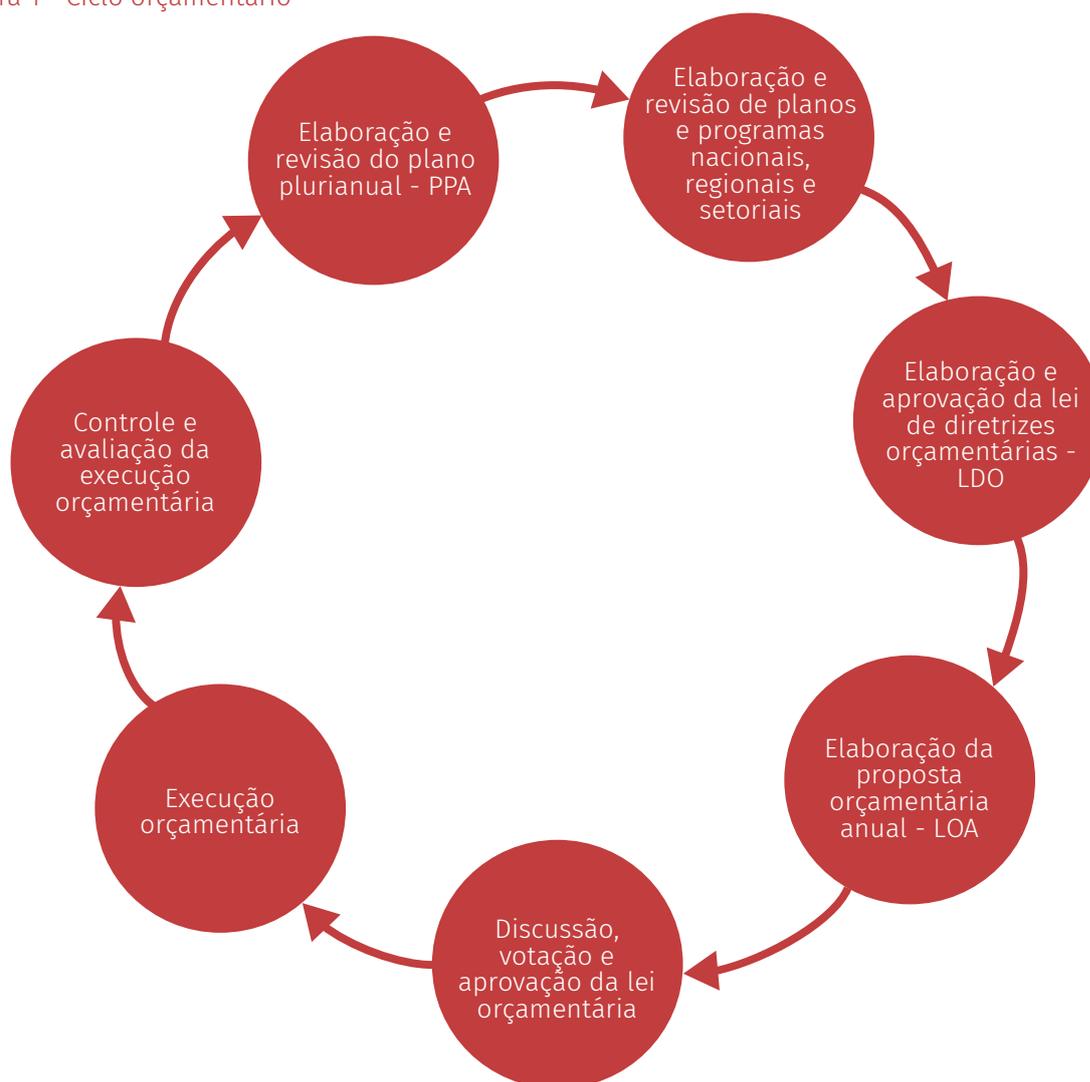
Enquanto sistema que disciplina a atividade pública, atualmente o orçamento público também é, em tese, a expressão financeira do planejamento de governo. Nele está representada a programação das políticas públicas com as respectivas prioridades políticas. Sendo assim, a proposta orçamentária se configura como uma peça política e, por definição, o seu processo de aprovação também o é. Portanto, existe uma articulação entre os diversos interesses e atores sobre a distribuição e alocação dos recursos públicos que não é neutra; pelo contrário, como bem colocado por Peres:

O orçamento público é por excelência uma arena política. Sua elaboração, negociação e implementação são processos nos quais a ponderação de interesses, a barganha sobre possibilidades alocativas e o balizamento de pesos e contrapesos de representações sociais e políticas são fundamentais para o encaminhamento do conflito distributivo. (PERES, 2018, p. 112)

As etapas citadas pela autora constituem parte do processo orçamentário, também chamado de ciclo orçamentário, que é contínuo e dinâmico. De acordo com Giacomoni, “o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento” (GIACOMONI, 2009, p. 207). A partir da Constituição Federal de 1988, a associação entre planejamento e processo orçamentário toma corpo legal, principalmente por meio do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) — ambas legislações serão especificadas posteriormente. O diagrama ao lado representa as principais etapas do ciclo orçamentário.

Uma característica dos processos elaborativo e deliberativo do orçamento público, inerente à estrutura organizacional de governo das instituições públicas, que tende à hierarquização, é que estes acontecem em camadas. Observa-se níveis de regramento macro e micro institucionais nos quais as etapas do ciclo orçamentário estão implicadas à forças assimétricas de disputa. Soma-se a esse cenário, a crescente multiplicidade de responsabilidades atribuídas ao setor público, de modo que o Estado é pressionado

Figura 1 - Ciclo orçamentário



Fonte: adaptado de GIACOMONI, 2009, p. 209.

a dar conta de uma quantidade cada vez maior de tarefas e de maior complexidade (PERES, 2018).

Ainda, é indispensável considerar que a política orçamentária depende de questões históricas, institucionais e econômicas, logo, é afetada por elementos como escassez, complexidade social e incrementalismo. Como pontuado por Peres, “a concentração de poder e a desestruturação das finanças públicas brasileiras têm consequências no processo orçamentário até os dias de hoje” (PERES, 2018, p. 117). Assim também as desigualdades estruturais e históricas interferem no ciclo orçamentário, uma vez que é um processo cumulativo e não pode ser desvinculado do processo histórico.

Entende-se, portanto, o orçamento público como parte de um sistema maior, assimilado ao planejamento do ciclo orçamentário que resulta na elaboração da proposta orçamentária. Para tanto, é importante apresentar, ainda que não em sua total complexidade, as principais legislações pertinentes ao processo orçamentário no Brasil. São elas: Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA); também chamadas por alguns autores de tríade orçamentária. Tal conjunto de leis regula o processo orçamentário nos três níveis de governo: federal,

estadual e municipal. Para o escopo deste trabalho importa o que diz respeito à esfera municipal — que a partir da Constituição Federal de 1988 tornou-se unidade federativa autônoma com administração tributária e orçamentária própria.

O PPA é o plano de trabalho realizado no primeiro ano de mandato da prefeitura, é elaborado a cada 4 anos, e possui finalidade mais estratégica e de médio prazo. Ele orienta a elaboração dos demais planos e propostas de governo e também a proposta orçamentária. A LDO deve ser executada anualmente. Ela estabelece metas e prioridades de cada ano de forma a figurar como ponte entre o conteúdo da PPA e as ações específicas da LOA. Por fim, a LOA também é elaborada anualmente. Ela tem o intuito de operacionalizar as metas do PPA e se configura como a proposta orçamentária em si. Os prazos e competências da legislação no âmbito municipal são estabelecidos em lei específica.

Ademais, existe a Lei Complementar de Finanças Públicas, Lei nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), marco regulatório de controle fiscal que estabelece normas e limites para as finanças públicas.

Ao tratar do orçamento público abre-se um vasto campo para discussão. Aqui, optou-se por direcionar a atenção às despesas públicas. Contudo, as demais esferas orçamentárias também precisam ser alvo de debate. O âmbito das receitas públicas, por exemplo, também perpassa pelo conflito de interesses que permeia o urbano, enfrentando uma gama de dificuldades estruturais e conjunturais que precisam ser transpostas e, diga-se de passagem, clama por uma reforma no modelo fiscal vigente (SEMINÁRIO PODER LOCAL E DEMOCRACIA, 2021). Apesar da importância e conexões entre estes pontos, esta problemática extrapola o objetivo do presente trabalho e não será aprofundada.

No campo das despesas, a Constituição Federal de 1988 determinou a obrigatoriedade de algumas áreas receberem um percentual fixo das receitas anuais, como é o caso da Saúde e da Educação. Isso protege tais despesas da arena política, uma vez que o que determina o mínimo de recursos não é a alocação final, mas sim o volume da arrecadação.

Existem diferentes categorizações para os gastos públicos, por exemplo, pode-se classificar as despesas quanto à área de atuação do governo, permitindo identificar para qual função o dinheiro foi alocado. Outro exemplo é categorizar de acordo com a natureza da despesa, tipificando o gasto e permitindo uma visão econômica, uma vez que facilita verificar se o governo está se endividando ou investindo. Enfim, as categorizações servem para permitir a compreensão de como está sendo gasto o dinheiro, com o quê, quando e por quem. Para o entendimento da discussão deste trabalho, têm-se no trabalho de Peres uma classificação interessante, a autora propõe uma divisão entre dois tipos de despesas, as incomprimíveis:

[...] que não podem ser cortadas sem alteração legal, têm um espaço cativo no orçamento público e podem ser, ainda, subdivididas em dois grupos: i) obrigatórias e de valor fixo, ii) constitucionais/legais, variáveis conforme a arrecadação. (PERES, 2018, p. 128)

E as despesas comprimíveis:

Nesse bloco estão as despesas com manutenção da máquina, investimentos,

novas programações, para as quais não há respaldo legal ou constitucional que garanta sua permanência no orçamento, podendo, assim, ser renegociadas, contingenciadas e/ou cortadas. (PERES, 2018, p. 128)

A partir da análise de Peres sobre o orçamento de São Paulo percebe-se que a maior parcela do orçamento municipal (80% naquele caso) está comprometida com despesas incomprimíveis, e apenas 20% está disponível para as despesas comprimíveis. Destes 20% praticamente metade já está comprometida com despesas de primeira necessidade, assim, é bastante limitada a real parcela disponível para investimentos e novas programações. Ainda, tal fração orçamentária, é disputada também pelo campo das despesas incomprimíveis. Isto acirra a complexidade e inflexibilidade do cenário distributivo (PERES, 2018). Com efeito, a maioria dos orçamentos municipais está bastante comprometida com a folha de pagamento de ativos e inativos, para o pagamento de despesas predefinidas (com respaldo constitucional ou legal, ex. Saúde e Educação), de forma a encolher a margem de investimentos — salvo quando provindos de convênios ou financiamentos. É, então, no campo das despesas comprimíveis que acontece a maior disputa política.

O modelo de interação, discussão e tomada de decisão sobre o fundo público está formatado segundo algumas regras que permitem um certo nível de participação social. O orçamento participativo já foi um avanço institucional visando o problema aqui tratado — este tópico será abordado na próxima seção. Entretanto, a inteligibilidade do orçamento é bastante complicada. Os impedimentos para a clareza orçamentária se dão em diferentes escalas e itens, alguns deles (SEMINÁRIO PODER LOCAL E DEMOCRACIA, 2021): transparência, utilização de linguagem técnica, disponibilidade de acesso através de um sistema complexo, dificuldade do próprio órgão público na gestão dos dados. Enfim, o que se percebe é que existe um desenho institucional, e intencional, que dificulta a compreensão e a apropriação do processo por parte dos cidadãos. Não por acaso, isso opera no sentido de facilitar a manutenção do estado das coisas para determinados grupos de interesse.

Dentro do contexto da governança do orçamento público no Brasil acima exposto, para este trabalho ressalta-se um ponto: a disputa por espaço orçamentário se dá de forma assimétrica entre os sujeitos (sociais, políticos, privados, econômicos) e seus interesses, bem como, é parte expressiva do conflito distributivo (BALCÃO, TEIXEIRA, 2003; PERES, 2018; SEMINÁRIO PODER LOCAL E DEMOCRACIA, 2021). Além disso, a forma na qual se estrutura tal conflito acirra ainda mais o desequilíbrio da disputa. Há um enorme contraste entre a disponibilidade de informações para alguns e para outros, a população em geral possui baixo acesso a dados.

Assim sendo, tem-se configurada uma rede de atores envolvidos no ciclo orçamentário bastante complexa e que reflete, reafirma e perpetua as desigualdades sociais existentes. Em tal conjuntura, atribui-se ao Estado papel fundamental de atuar como mediador dos diversos interesses relativos à alocação dos recursos. Como mencionado, é a partir da proposta orçamentária que pode-se conhecer as prioridades políticas e assim avaliar a coerência entre discurso e propostas de governo com as reais necessidades, demandas e vontades sociais. O orçamento público configura-se então como uma ferramenta para mensurar o quanto a municipalidade está, ou não, cumprindo sua função pública e o quanto está comprometida com as reais demandas coletivas. Sem deixar de mencionar as questões abordadas na primeira seção acerca da

localização dos investimentos e da produção do espaço urbano.

No cenário ideal, o processo orçamentário possibilita a tradução dos anseios e carências da sociedade civil em propostas e ações, de forma a operacionalizar e proporcionar o atendimento efetivo das demandas sociais. Como elaborado na primeira seção, é preciso um compromisso do Estado com a redução das desigualdades socioespaciais e, dessa forma, o potencial do orçamento público se faz enquanto instrumento de redistribuição de riqueza pela cidade.

01.5 Orçamento participativo

Nesta seção apresentamos os objetivos gerais do Orçamento Participativo (OP), bem como um balanço sobre seus avanços e impasses. Este é um passo necessário para, na segunda parte do trabalho, formular-se possibilidades de inovações institucionais e sociotécnicas para os processos de debate e deliberação popular nos assuntos do Estado.

A proposta do OP visa popularizar os processos orçamentários ao passo que descentraliza o poder de decisão, retirando-o do gabinete do executivo. Ainda, o OP cria uma obrigação pública com a expectativa criada a partir da participação social. Dessa forma, ele se configura como uma tentativa de democratização do uso dos recursos públicos. A implementação do OP no Brasil se deu a partir da década de 80, com a reabertura democrática do país e dentro de um contexto de fatores que facilitaram sua adoção:

O primeiro [fator] é a existência de algumas experiências semelhantes, anteriores à redemocratização. O segundo é o aumento dos recursos municipais como resultado da redemocratização, combinado com a decisão de vários governos locais de promover ajustes nas respectivas finanças públicas. O terceiro fator é o aumento da presença de partidos considerados de esquerda nos governos locais [em particular o PT], em especial nas grandes cidades. (SOUZA, 2001, p. 85)

Tal conjuntura abriu caminhos para a elaboração de políticas públicas de gestão democrática. Assim, o OP foi implementado em diversas capitais brasileiras, como Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Fortaleza, entre outras; também foi adotado por inúmeras cidades de menor porte. Bem como, cidades ao redor do mundo passaram a aplicar processos de OP. Nesse sentido, “é importante realçar que não existe um modelo de OP, mas sim várias experiências que adquiriram contornos diversificados” (SOUZA, 2001, p. 96). Os desenhos adotados por cada experiência diz respeito à realidade social e financeira local e à vontade política da gestão, assim, numa mesma cidade pode-se ter também diferentes processos em momentos distintos. Entretanto, encontram-se algumas etapas comuns entre a maioria dos OPS, a saber: mobilização e engajamento, sugestão de propostas, discussão das propostas, votação e monitoramento.

Nos casos brasileiros, o protagonismo das prefeituras lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) na implementação de instrumentos redistributivos pode ser explicado, em parte, pelo fato de a participação ser uma das bandeiras do partido (SOUZA, 2001).

De fato, nas capitais gaúcha e mineira, cujas experiências serão retomadas no próximo parágrafo, o processo de OP se deu a partir de gestões petistas. Em Porto Alegre o OP teve início em 1989, após a posse de um candidato petista na prefeitura (Olívio Dutra) — a esse surgimento, além das questões já elencadas, associa-se também à existência de um expressivo movimento comunitário na cidade. Por sua vez, Belo Horizonte iniciou a implementação do OP em 1993, no mandato do prefeito, também petista, Patrus Ananias.

Uma significativa síntese dos pontos centrais do OP pode ser encontrada no trabalho de Souza (2001). O estudo ilumina o enfoque interdisciplinar do OP, que se relaciona com temas como descentralização, inversão na estrutura de poder social, cidadania, justiça e sustentabilidade econômica e social, governança e política urbana. Em um primeiro momento, a autora sumariza e analisa os principais argumentos e teses sobre o assunto a partir das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte, elaborando um quadro onde reúne as vantagens e os problemas identificados, exposto abaixo:

Síntese das principais vantagens e problemas do OP Porto Alegre e Belo Horizonte	
Vantagens	Problemas
<p>Torna a democracia representativa aberta à participação mais ativa de segmentos da sociedade civil;</p> <p>Reduz clientelismo, populismo, patrimonialismo e autoritarismo, mudando a cultura política e aumentando a transparência;</p> <p>Estimula o associativismo;</p> <p>Facilita o processo de aprendizado sobre melhor e mais ativa cidadania;</p> <p>Desloca prioridades dos segmentos privilegiados para beneficiar a maioria da população (os pobres); paralelamente, tenta abrir canais de participação a outras classes sociais;</p> <p>Permite equilibrar bandeiras ideológicas voltadas para a delegação de poder aos cidadãos com respostas pragmáticas que atendam a suas demandas;</p> <p>Estabelece uma organização que pode sobreviver a mudanças de governo;</p> <p>Estimula os participantes a trocar visões individualistas por solidárias e a ver os problemas da cidade de forma coletiva.</p>	<p>A interação com o governo coloca em risco a independência dos movimentos comunitários;</p> <p>Formas de clientelismo ainda sobrevivem;</p> <p>A sociedade civil ainda está em formação;</p> <p>Limitações financeiras e de recursos para o OP, reduzindo a abrangência dos programas. As comunidades tendem a parar de participar quando suas demandas são atendidas;</p> <p>Persistem dificuldades para aumentar a participação: os jovens, as classes médias e os pobres são sub-representados;</p> <p>Lentidão na execução dos programas, frustrando os participantes;</p> <p>Clivagens entre o PT e o executivo;</p> <p>Risco de reificação do movimento popular, tornando difícil a separação clara entre seu papel e o do governo;</p> <p>Decisões fragmentadas e demandas de curto prazo podem prejudicar o planejamento urbano e projetos de longo prazo;</p> <p>Supremacia dos movimentos sociais e do executivo sobre o legislativo na questão da alocação de recursos;</p>

Fonte: adaptado de SOUZA, 2001, p. 92, Quadro 1.

O aprendizado sobre os resultados, em especial as limitações, dos esforços de OP é profícuo para a assimilação crítica dos modelos aplicados e proposição de formas de superar as contradições. Em um segundo momento, Souza debate algumas das questões elencadas, tais como o empoderamento social, a redução do clientelismo e a vontade política, concluindo que:

A força do OP em Porto Alegre e em Belo Horizonte parece estar na sua capacidade de inserir pessoas e comunidades historicamente marginalizadas no processo político-decisório formal. Ao fazer com que esses cidadãos passem a ter o direito de decidir – e não apenas de ser ouvidos – é possível que se esteja gerando um impacto de mais longo prazo na extremamente assimétrica correlação de forças no Brasil. Mas pode-se estar também abalando o frágil equilíbrio entre o executivo e o legislativo locais, com consequências para o sistema representativo formal. (SOUZA, 2001, p. 96)

Adentrando o campo da representação, o trabalho de Romão traz uma boa contribuição para o entendimento da dinâmica da sociedade política dentro dos OPs. O autor demonstra como as experiências de OP em Osasco/SP foram marcadas profundamente pelo jogo político. O estudo conclui que grande parcela dos conselheiros compõe as “franjas” da sociedade política, isto é, são aspirantes a algum cargo político ou querem se promover dentro de um partido ou como liderança local (ROMÃO, 2011). Tal constatação revela a potencial vulnerabilidade do OP à vontade dos líderes políticos e à cooptação. É importante identificar esta fragilidade para evitar o crescimento de uma dimensão propriamente política nos espaços de OP e que a participação seja manipulada.

Durante os estudos, percebeu-se a recorrência de um tópico em particular: o papel da cidadania para um processo de OP realmente democrático. Entende-se que, para o OP alcançar seu potencial democratizante, ele precisa estar alinhado a processos de construção cívica e mobilização cidadã, nos quais o foco principal não esteja apenas no resultado final (SOUZA, 2001). Isto é, mais importante do que selecionar se obra x ou y será construída, o OP deve desenvolver um olhar crítico sobre as questões públicas e a formar uma cultura cidadã em torno do debate e acompanhamento das esferas públicas.

Partir desse princípio também favorece a questão da representatividade dentro dos processos participativos, conforme abordado nos trabalhos de Souza (2001) e Romão (2011), posto que no Brasil a estrutura social ainda opera em prol de uma elite. Trabalhar a condição de cidadão, então, se configura como um caminho para transpor a barreira imposta para os grupos marginalizados – que por vezes são os menos representados e os que mais precisam do Estado. As prefeituras devem encontrar caminhos e métodos para instigar as comunidades que estão à margem, bem como para debater as problemáticas socioespaciais desde a escala micro até a macro. Assim é possível resgatar a condição cidadã, restabelecendo uma relação de pertencimento, de forma a organizar as pessoas a identificar e apoiar projetos nos quais elas se reconhecem.

No que tange ao conteúdo debatido no OP – o que poderia ser deliberado nesta instância, quais temáticas, etc. – não existe um padrão e as experiências variam. Contudo, entende-se que, mais do que um recorte específico, o importante é a discussão do conjunto do orçamento, de forma a desenvolver um entendimento da população sobre os limites e tempos do Estado. Isso se vincula ao respaldo legal do Estatuto da Cidade ao tratar da expressão “gestão orçamentária participativa”, pois também fica dentro de um entendimento amplo. Por sua vez, então, o poder público precisa consolidar um cotidiano de interlocução com a sociedade que esteja incorporado com a promoção da cidadania e politizar o debate sobre as verbas públicas, pois assim conduz-se à definição de agendas comuns e um processo decisório equilibrado.

Afinal, a participação concreta seria refletir as vontades e necessidades sociais na alocação das verbas públicas, ou seja, colocar o dinheiro onde as pessoas querem que seja colocado, colocar o dinheiro para que os serviços que as pessoas querem sejam atendidos, etc. Porém, para tanto, além da parte mobilizatória de envolvimento da população, o OP precisa operar uma área mais técnica de desenvolvimento de metodologias que consigam transformar determinada vontade social em um resultado que possa ser debatido e construído, para resultar na proposta orçamentária.

Portanto, o desafio posto é equilibrar a correlação de forças entre governo, sociedade civil e interesses privados, e adequar as propostas no orçamento. Em parte, o OP representa um progresso nesse sentido, mas, como visto, precisa superar alguns erros, preencher algumas lacunas e avançar. A interrupção ou mesmo fracasso de muitos OPs pode ser associada a falta de vontade política e de cultura participativa e a desenhos institucionais inadequados. No entanto, por outro lado, observa-se uma tentativa de inovar os processos e espaços do OP, introduzindo tecnologias as propostas participativas

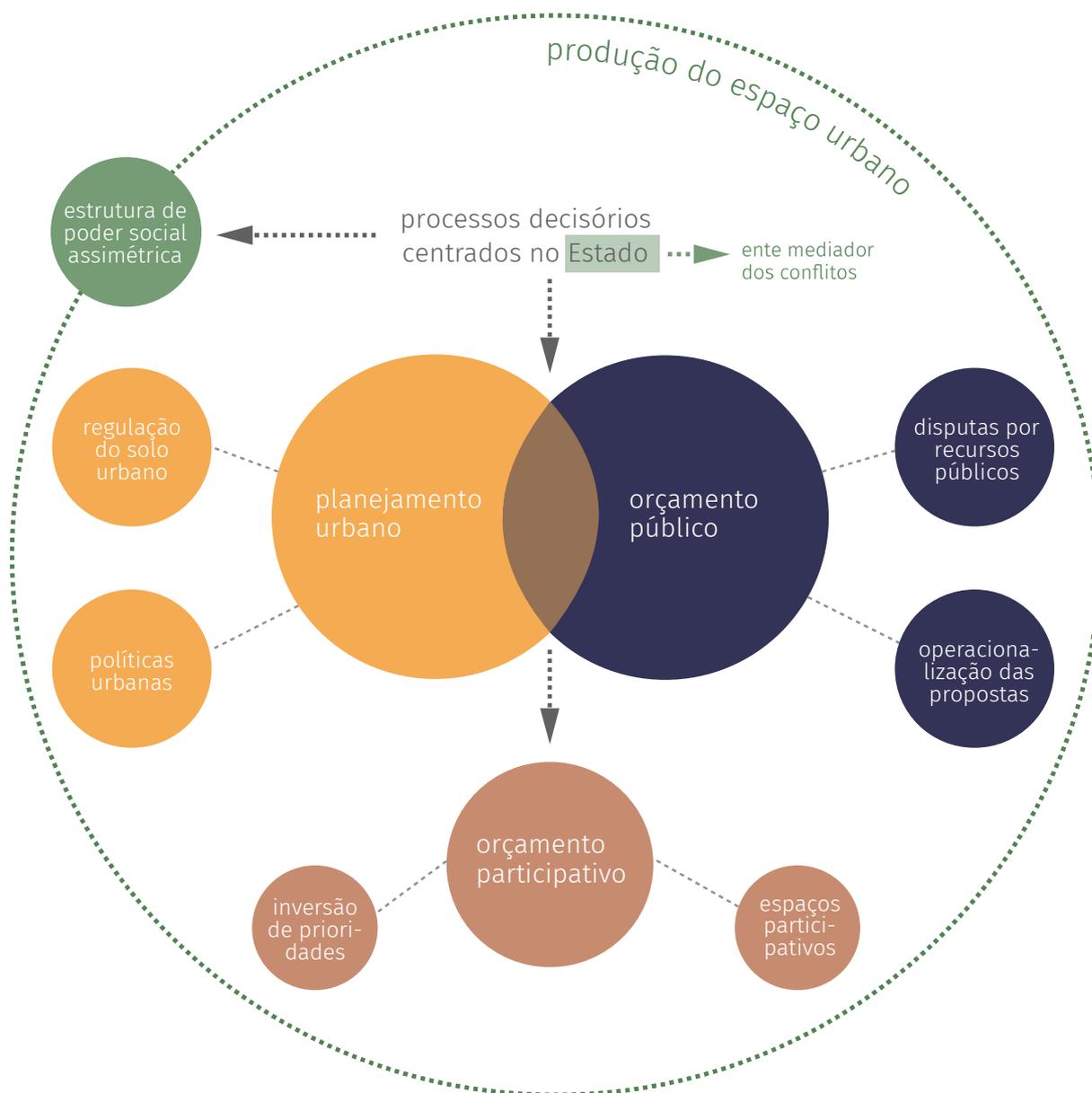
Com efeito, três décadas após as primeiras experiências de OPs vive-se um outro paradigma tecnológico — esse assunto será explorado no subtítulo 1.6 —, assim, é inevitável incorporar novos instrumentos e meios digitais aos processos. De fato, diversos OPs pelo Brasil e pelo mundo já introduziram tecnologias de informação e comunicação (TICs) em alguma etapa, ou mesmo na totalidade dos processos. As possibilidades de utilização das TICs são dadas em diferentes camadas e momentos, de forma que os OPs podem assumir uma gama de formatos e desenhos.

Em sua tese, Sampaio (2014) investiga as experiências dos OPs Digitais, os quais chama de e-OPs. Em sua discussão, propõe 8 tipologias de e-OPs, são elas: (i) engajamento a partir das ferramentas digitais para os cidadãos participarem presencialmente; esse foi o menos observado; (ii) envio de sugestões online, com participação presencial; (iii) sugestões e votação online (às vezes na modalidade presencial simultaneamente); (iv) as ferramentas secundárias buscam incrementar, facilitar e fomentar o processo deliberativo digital; (v) deliberação e votação online; (vi) apenas o voto é, essencialmente, online; esse foi o mais observado; (vii) votação online, porém não há etapas de proposição ou discussão; e (viii) proposição on-line, discussão e decisão presenciais, e, posteriormente, monitoramento on-line. (SAMPAIO, 2014, p. 294-299)

A partir das análises do autor pode-se visualizar o panorama de incorporação de tecnologia ao processo participativo orçamentário, no qual os instrumentos para o voto eletrônico e para o envio de propostas são os mais utilizados pelos e-OPs.

Portanto, afere-se que os processos de OP apresentam capacidade de absorver as atuais tecnologias digitais e, ainda, de adaptar tais tecnologias para as necessidades locais. Entretanto, as experiências existentes ainda são incipientes. A valer, “ao que tudo indica, a maior parte dos e-OPs se tratou de processos de OPs que fizeram testes com as tecnologias ou novos processos de OPs já criados com o uso de tais ferramentas digitais” (SAMPAIO, 2014, p. 326). Logo, há um campo de estudo sobre a incorporação de tecnologias aos processos e espaços participativos e, particularmente, voltados ao orçamento público que deve ser explorado. O seguimento do trabalho é dado sob essa perspectiva.

Figura 2- Síntese da relação entre as temáticas abordadas até aqui



Fonte: Elaboração própria.

01.6 Atual paradigma tecnológico

Esta seção introduz o atual paradigma tecnológico a partir da perspectiva elaborada nos capítulos anteriores, que abordaram a relação entre cidade, sociedade, Estado e orçamento. Esse é o elemento que complementa a discussão proposta por este trabalho, posto que defende-se aqui que as propostas para avançar na democratização das práticas orçamentárias se deem também através do viés tecnológico.

As transformações nas formas pelas quais nos comunicamos, organizamos, interagimos e vivemos nas cidades ocorrem de modo cada vez mais acelerado. Isso se deve, em grande parte, ao desenvolvimento e modelo de aplicação das novas tecnologias

de informação e comunicação (TICs), que permitem, entre outras coisas, a comunicação em rede, a interconexão digital dos objetos, a geração massiva de dados e a capacidade de trabalhar com eles, e o compartilhamento e acesso a conteúdos em tempo real. São inúmeras as possibilidades que se abrem a partir da entrada em cena de novas soluções tecnológicas. Contudo, é fundamental que sejam ponderados os desdobramentos de tais inovações, visto que, é “inegável o impacto da incorporação das novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs) no debate democrático” (GOLDSCHMIDT; REIS, 2019, p. 80).

As novas TICs permitem a superação dos limites físicos, geográficos e temporais, além de dar espaço e voz para pessoas que não tinham antes. Assim, elas possibilitam a construção de redes de comunicação, interação e colaboração que podem contar com múltiplos recursos multimídia (vídeo, áudio, imagem, texto). Por outro lado, o processo de digitalização do cotidiano e das relações sociais carrega tendências de polarização e bolhas sociais, como também um perigo de desinformação (fake news, pós-verdade). Ainda, pode ter consequências perversas como a super vigilância e controle da vida.

A aplicação das TICs no ambiente urbano originam as chamadas cidades inteligentes, ou *smarts cities*. O livro Cidade Inteligente — Tecnologias urbanas e democracia de Morozov e Bria (2019) traz uma abordagem crítica sobre as interações entre tecnologia, cidade e sociedade. De antemão os autores defendem que no cerne da discussão sobre as cidades inteligentes, deve estar a economia política que permeia o uso da tecnologia. Amparados em tal perspectiva, ambos defendem uma aplicação tecnológica alternativa ao modelo neoliberal que muitas cidades e iniciativas têm seguido, apresentando uma contranarrativa sobre como conectar infraestruturas digitais a programas políticos e econômicos no ambiente urbano.

O termo cidade inteligente tem sido definido de diferentes formas por diferentes frentes. Nesse sentido, Morozov e Bria adotam um entendimento amplo, no qual o smart de *smart cities* diz respeito a “qualquer tecnologia avançada a ser implementada em cidades com o objetivo de otimizar o uso de seus recursos, produzir novas riquezas, mudar o comportamento dos usuários ou prometer novos tipos de ganho no que se refere, por exemplo, à flexibilidade, segurança e sustentabilidade” (2019, p. 21). Partir desta definição é uma maneira de extrapolar narrativas simplistas, que por vezes associam o termo inteligente meramente a algo positivo porém vago como a melhoria de vida da população; e as quais têm sido utilizadas para legitimar quaisquer propostas públicas e projetos de desenvolvimento que envolvam soluções tecnológicas.

Em resumo, a crítica aos movimentos e discursos das *smart cities* é:

A introdução de novas tecnologias de rede em ambientes urbanos não se limita a equipar as cidades com maior conectividade, com mais sensores e com inteligência artificial, mas também representa a adoção de uma meta mais ampla e ambiciosa de repensar os modelos políticos e econômicos que organizam as cidades, de enfrentar desafios urbanos de longo prazo, como a concentração de renda, o custo das moradias, a mobilidade sustentável e a corrupção, e, ainda, de organizar a inteligência coletiva dos cidadãos por meio do uso de processos participativos na tomada de decisões políticas. (MOROZOV; BRIA, 2019, p.107)

À vista disso, os autores refletem sobre uma agenda municipalista acerca

de cidades inteligentes alternativas — “cidades rebeldes”, que subvertam o modelo neoliberal/privatizado. Um dos princípios nessa direção é a soberania tecnológica, que consiste, sucintamente, em prover um ambiente onde as vontades, reivindicações e envolvimento dos cidadãos sejam considerados e efetivados no desenvolvimento, aplicação e operação das infraestruturas tecnológicas. Isto significa também que a sociedade e, conseqüentemente, as cidades sejam independentes na organização de seus próprios interesses e formulação de políticas públicas. Para alcançar esses fins, é necessário desenvolver algumas ações, como a adoção de softwares livres e de alternativas de código aberto, a circulação de dados como bens comuns (e não como mercadoria), e a promoção de processos construídos de baixa para cima. (MOROZOV; BRIA, 2019). Bem como:

As cidades precisam se apoderar de dados coletivos sobre pessoas, sobre o ambiente, sobre objetos conectados, sobre o transporte público e sobre sistemas de energia e precisam fazê-los circular como bens de uso comum. Infraestruturas de dados para captura, visualização e análise que se ocupam principalmente de alimentar centros operacionais municipais de propriedade de grandes comerciantes de TI [...] podem ser aproveitadas pelos cidadãos para atingir seus próprios interesses, para trazer à tona questões ligadas à corrupção, à igualdade na distribuição de recursos municipais e a outras matérias ligadas ao poder e ao acesso em defesa de um autogoverno autônomo. (MOROZOV; BRIA, 2019, p. 90)

Neste ponto encontra-se a ideia de cidade inteligente dentro da contranarrativa proposta pelo livro: uma municipalidade que incentiva modelos digitais cooperativos e governança coletiva dos dados aplicados a tornar os processos mais participativos e democráticos. Logo, o potencial da tecnologia deve ser direcionado para inovar a habilidade cidadã, institucional e financeira em catalisar, implementar e aperfeiçoar soluções para as problemáticas socioeconômicas urbanas de maneira colaborativa, bottom-up e de longo prazo.

Em âmbito nacional, percebe-se esforços na administração pública para o fomento de uma cultura de digitalização de serviços, transparência, participação, comunicação e controle social através da internet. A valer, “a implementação da tecnologia, a inclusão digital e a popularização das mídias sociais possibilitaram ao cidadão uma maior participação na vida política do país” (GOLDSCHMIDT; REIS, 2019, p. 179). Ainda, cabe mencionar duas legislações significativas em relação a essa temática, são elas: i) Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), que estabelece que “o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania”, e ii) Lei nº 13.709 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, LGPD), que regulamenta o uso de dados pessoais. A próxima seção irá discutir um pouco sobre a participação digital.

01.7 Participação digital

A introdução de novas TICs aos processos sociais, bem como aos processos públicos, a partir do prisma apresentado na seção anterior, abre um novo cenário para

inovação democrática. Surgem possibilidades para o desenvolvimento de novos modelos de representação e cooperação que ampliam a interação entre sociedade e Estado (GOLDSCHMIDT; REIS, 2019). Tal conjuntura, possibilita a participação digital, entendida enquanto modos e espaços de comunicação e atuação social e política através de plataformas e/ou ferramentas de TICs.

Em seu artigo, Goldschmidt e Reis denunciam a crise da democracia representativa e refletem sobre o papel da democracia digital para intensificar a participação e interferência cidadã nos assuntos do Estado. Para os autores, as possibilidades permitidas pelas novas TICs proporcionam uma transformação na interação entre sociedade-Estado, o que chamaram de “nova esfera pública virtual”, que vem “ampliando a participação ativa da sociedade civil na vida pública, aumentando a capacidade de mobilização e de articulação dos cidadãos” (GOLDSCHMIDT; REIS, 2019, p. 184).

Ambos desenvolvem uma visão otimista em relação ao potencial da tecnologia em operar como ponte entre as lacunas da democracia representativa e da democracia direta. Bem como, também enxergam o uso de ferramentas digitais como meios de recuperar a cidadania, ampliar espaços de participação política e consolidar processos democráticos.

Assim, o surgimento de novos espaços virtuais e do chamado webativismo permitem o empoderamento da sociedade, na medida em que viabilizam a incorporação de suas demandas, favorecem a participação social, facilitam a circulação de informações e a articulação política, ampliam a cobrança do poder público e a pressão sobre os gestores políticos, dando voz ao cidadão. (GOLDSCHMIDT; REIS, 2019, p. 189)

Todavia, embora a tecnologia se apresente como alternativa promissora para preencher as lacunas existentes na democracia atual, é preciso estar consciente que as desigualdades socioeconômicas também se fazem fortemente presentes nesse campo. No cotidiano nacional, de fato, muitos dos novos dispositivos digitais já se popularizaram; como telas, computadores, roteadores, celulares, sensores e câmeras. Bem como, a população brasileira tem ficado mais conectada, de acordo com levantamento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)⁶, 82,7% dos domicílios utilizaram a internet em 2019. Nestes, o tipo de conexão predominante é a banda larga móvel (81,2%), mas o acesso à banda larga fixa também é relevante (77,9%) — 59,2% contam com os dois tipos de conexão.

Contudo, é essencial ressaltar que a conectividade no território nacional ainda é bastante desigual e enfrenta graves barreiras. Ainda são 40 milhões de brasileiros que não possuem acesso a internet⁷. Além disso, entre a parcela que possui acesso, por vezes a conexão realizada é limitada, seja pela disponibilidade da rede — franquia de dados, falta de infraestrutura —, ou seja pela limitação do aparelho, ou por ambos. Com efeito, os dados da PNAD revelam que o equipamento mais utilizado para se conectar é o telefone móvel celular (98,6%), que não é capaz de realizar atividades complexas e têm menor poder computacional em relação ao microcomputador — que ocupa o segundo

⁶ <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/20787-uso-de-internet-televisao-e-celular-no-brasil.html>

⁷ <https://www.abranet.org.br/Noticias/IBGE:-40-milhoes-de-brasileiros-nao-tem-acesso-a-Internet-3345.html?UserActiveTemplate=site&UserActiveTemplate=mobile>

lugar entre os equipamentos mais utilizados (46,2%), seguido por televisão (31,9%) e tablet (10,9%).

Portanto, para efetivação da participação digital, além dos aspectos apresentados no subtítulo 1.3 Participação cidadã, deve-se perseguir a inclusão digital. Para tal, é válido o argumento de uma inversão na estrutura de poder social, mencionado nos tópicos anteriores. Sendo assim, reconhece-se a importância de promover alternativas tecnológicas, mas não se ignora os novos desafios decorrentes dessas.

Ainda, ciente deste panorama, conclui-se que a participação digital não substitui a presencial, pelo contrário, a primeira agrega a segunda. O modelo mais vantajoso parece ser espaços híbridos, que permitem abertura para metodologias, canais, atividades, procedimentos e organização inovadores. Bem como, possibilita a renovação das possibilidades de participação democrática entre sociedade civil e poder público.

Considerações finais da parte 01

Neste primeiro bloco do trabalho, analisou-se o processo de construção urbano, o conceito de participação cidadã, o funcionamento do orçamento público, sob a perspectiva de planejamento, e algumas questões concernentes à digitalização do meio urbano e dos processos participativos. Tal fundamentação teórica proporciona alicerces para o desenvolvimento da segunda parte do trabalho.

Ao aproximar as temáticas de política urbana e orçamento público, evidenciou-se o vínculo entre ambos na produção (e reprodução) das desigualdades urbanas. Ainda, demonstrou-se como grande parte desse processo está centrada na alocação dos recursos públicos no território, uma vez que as decisões orçamentárias tomam formas concretas nas cidades enquanto infraestruturas, bens e serviços. Assim, infere-se que a democratização dos espaços participativos de debate e tomada de decisão pode se configurar enquanto instrumento para produção de cidades mais justas. Tal abertura participativa é indispensável também nos processos de planejamento urbano, visto que é necessário o alinhamento entre as propostas da política urbana, em especial o conteúdo do Plano Diretor, e as leis orçamentárias. Nessa perspectiva, introduziu-se o debate sobre as novas tecnologias de comunicação e informação, que permitem novas possibilidades de espaços inovadores para governança e a participação cidadã. Reiterando a necessidade de envolvimento dos usuários e habitantes nas tecnologias para que as cidades se tornem verdadeiramente inteligentes.

Em relação às tecnologias e digitalização dos processos, cabe apontar duas perspectivas desenvolvidas com base nos estudos, e que servem como premissas para a segunda parte do trabalho. Primeiro, as tecnologias por si só não garantem avanços democráticos, pelo contrário, corre-se o risco delas se configurarem enquanto mais uma camada de exclusão. E segundo, as etapas de desenvolvimento das tecnologias devem ter como ponto de partida o que visam atender futuramente. Em outras palavras, as tecnologias relativas ao viés da participação, acompanhamento e controle cidadão devem ser desenvolvidas buscando atender a tais fins, e não somente depois serem adaptadas para isto. Assim, conclui-se que um dos pontos centrais para contornar as barreiras da era digital é promover tecnologias de interesse público, isto é, colocar a digitalização dos processos ao serviço das pessoas.

A partir do delineamento e convergência dos tópicos abordados, depreendeu-se alguns elementos que são necessários para a democratização dos investimentos públicos, isto é, para uma participação efetiva que venha a resultar em uma distribuição equitativa do fundo público no território. Esse percurso é bastante importante para na segunda parte discutir práticas atuais que apontem para esses avanços, ou seja, casos concretos.

Primeiramente, aponta-se que é imperativo uma discussão sobre dados abertos⁸. A abertura de dados é um recurso com variados potenciais; diferentes grupos e organizações, assim como o próprio Estado, podem se beneficiar da disponibilidade de informação. Nesse sentido, o poder público é uma peça particular dentro desse campo, dado a quantidade e centralidade dos dados que gera e coleta. Porém, também há de se considerar a privacidade dos cidadãos e a geração de dados pela própria população, que ao participar de tal processo desenvolve consciência da realidade e se torna mais autônoma; além de isso tornar as instituições mais transparentes (SIMÃO, 2019). No que tange ao cenário das tomadas de decisão orçamentárias, se faz essencial conteúdos para que as pessoas consigam compreender a realidade urbana em que vivem (dos serviços, equipamentos, infraestruturas, etc), bem como, a orçamentária. Por tanto, transparência é um dos pilares para a democratização dos processos.

Além da disponibilização dos dados, é imprescindível que estes sejam apresentados com linguagem compreensível para o amplo público, isso significa que é preciso um esforço para converter os dados brutos em informação cidadã. Recursos multimídia são interessantes nesse sentido, como vídeos, fotos, textos e áudios; e podem, de fato, ser facilitados através das TICs, disponibilizando dados públicos já tratados, limpos, organizados e atualizados (em alguns casos, até em tempo real). Não obstante, é importante trabalhar a dimensão territorial das informações (WISSENBACH, 2019). Isto é, elas precisam ser sensíveis não apenas às desigualdades sociais, econômicas e étnico-raciais, mas também devem mostrar como essas anteriores se dão no espaço urbano desigual. A territorialização dos dados é especialmente importante no âmbito da atuação dos planejadores e gestores urbanos.

Por fim, para haver uma distribuição equitativa de investimentos públicos é fundamental ter uma densa participação social (institucional e extra-institucional) a respeito do orçamento e das verbas públicas. Em termos concretos, é necessário que tais questões estejam capilarizadas nos territórios, nos bairros e nas comunidades. Uma vez que elas partem desses espaços enquanto demandas e necessidades sociais por creches, moradia, mais escolas, mais espaços verdes e de convívio, etc. São sistematizadas e organizadas no âmbito local e chegam aos centros de decisão — do legislativo, do executivo e do judiciário — como pressão popular. Reforçando, novamente, as esferas de educação para a cidadania e de formação dos cidadãos como imprescindíveis para a participação efetiva.

⁸ Neste trabalho, não irá se adentrar nesta discussão, mas aponta-se a importância dos dados abertos como parte do processo de transparência, necessário para democratização das cidades. De forma sintética, dados abertos são dados que podem ser livremente usados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa - sujeitos, no máximo, à exigência de atribuição da fonte e compartilhamento pelas mesmas regras.

Parte 02

Como mencionado anteriormente, o objetivo principal deste trabalho é analisar as contribuições das iniciativas tecnopolíticas para tornar a participação mais ampla, para discutir como os processos de debate e deliberação popular podem ser promovidos e alcançados a partir da incorporação das novas tecnologias de informação e comunicação. Para tanto, foi sistematizado no bloco anterior um referencial teórico acerca dos temas que rodeiam a discussão de modo a facilitar a investigação e compreensão desta inserção.

O estudo aprofundado sobre iniciativas tecnopolíticas de participação cidadã pode servir de base para fomentar avanços, fornecendo mais informações sobre como o envolvimento entre a sociedade civil e o Estado pode ser abordado, articulado e promovido de modo inovador. Tendo em vista alcançar o objetivo geral, a pesquisa investiga como os processos de transparência, abertura de dados, gestão compartilhada, participação ativa da sociedade nas decisões e no acompanhamento/monitoramento podem ser facilitados pelo poder público e como podem florescer a partir da população com o auxílio das novas TICs.

Para tanto, dividiu-se a parte final em seis seções. O subtítulo 2.1 apresenta como foi realizado o mapeamento das iniciativas tecnopolíticas (de informação, participação, deliberação e monitoramento cidadão), e como foi feita a escolha de três delas para aprofundar a análise. O subtítulo 2.2 expõe os critérios definidos para realizar a descrição e avaliação de cada uma das iniciativas selecionadas. O subtítulo 2.3, 2.4 e 2.5 descrevem cada iniciativa. E o subtítulo 2.6 apresenta a avaliação comparativa, com os resultados e discussão.

02.1 Mapeamento e escolha das iniciativas

Primeiramente, é importante explicar que o termo iniciativa tecnopolítica está sendo usado para se referir a qualquer atividade ou meio organizado que realize ou proponha soluções, diálogos ou práticas para a sociedade civil e o Estado com associação de tecnologias digitais, tais como: aplicativos, organizações civis, programas governamentais, repositórios, projetos, portais web, etc.

O levantamento das iniciativas se deu de forma exploratória, com uma abordagem intuitiva. Dessa forma, a primeira etapa foi bastante abrangente, com a intenção de compreender o cenário existente. Com base nas informações encontradas foi se delineando o caminho a ser abordado. Inicialmente, o único recorte estabelecido para realizar as buscas foi a atuação na participação popular. Isto é, propostas que promovessem desde informações e conteúdos urbanos ou orçamentários, até a redução da distância entre a sociedade civil e o poder público — nas discussões, deliberações, controle e acompanhamento.

Após reunir em torno de 30 de iniciativas, foi feito o reconhecimento preliminar de cada uma, a partir das informações disponíveis em seus websites, e observou-se que a maioria das propostas encontradas se enquadram em dois grupos: 1- se limitam a alguma atividade ou etapa de participação muito específica, ou; 2- consistem em laboratórios ou entidades cívicas com atuação mais ampla. Portanto, para o seguimento da pesquisa optou-se um novo recorte, restringiu-se por aquelas propostas com maior abrangência em termos de conteúdo, área de atuação e projetos. Entre as iniciativas remanescentes, decidiu-se por aprofundar a análise em apenas três delas, estas são: BudgIT, Decidim Barcelona e Data_labe; elas serão descritas e analisadas nas seções subsequentes.

Apesar de abrangentes, as experiências selecionadas se sobrepõem pouco. Isso torna a investigação bastante profícua, uma vez que possibilita identificar efeitos de diferentes frentes que, em uma proposta futura, podem ser articulados de maneira integrada.

Decidiu-se pela BudgIT devido ao seu foco sobre orçamento público e educação cívica. A iniciativa possui uma forte atuação nos processos que fazem parte das etapas precedentes e subsequentes da formulação da peça orçamentária — informação, comunicação, engajamento, acompanhamento e monitoramento. Por sua vez, optou-se pelo Decidim Barcelona pelo seu caráter inovador do ponto de vista dos modos de participação e desenho institucional. A proposta opera uma plataforma ampla e que, com efeito, já foi aplicada para diversas experiências em cidades e organizações ao redor do mundo. Por fim, selecionou-se o Data_labe pelo seu diferencial de ser desenvolvido e atuante diretamente nas comunidades periféricas (locais mais afetados pelas desigualdades urbanas e tradicionalmente escanteados). A iniciativa opera dentro dessas áreas buscando mobilizar a população local para levar as necessidades deles às instâncias governamentais municipais; como também, construindo uma cultura sociotécnica. Assim, com tais escolhas, dá-se conta de abordar todas as temáticas desenvolvidas na primeira parte do trabalho.

02.2 Critérios de análise

Neste trabalho, apresentamos uma avaliação qualitativa de três iniciativas tecnopolíticas sobre um enfoque da participação na discussão e deliberação popular. Para o aprofundamento do estudo, elencamos alguns critérios que permitem realizar comparações. Esses foram definidos com base na perspectiva crítica desenvolvida, bem como nas conclusões encontradas, na primeira parte do trabalho; e foram separados dentro de quatro dimensões: 1) Visão geral; 2) Participação; 3) Transparência; e 4) Pertinência no ciclo orçamentário. A saber:

Visão geral: construção; objetivos principais; canais de interação; gestão e manutenção; abrangência; inovação tecnológica;

Objetivo: identificar as características e o funcionamento geral da iniciativa. Evidenciar os meios de interação e a escala de atuação. Compreender como se dá a construção da iniciativa, bem como sua abordagem, gestão e desenvolvimento. De maneira simplificada, as experiências podem ser enquadradas enquanto bottom-up, de baixo para cima, isto é, originadas na base pela ação ativa dos cidadãos; ou como top-down, de cima para baixo, ou seja, lideradas pelo governo, alcançando a população depois.

Participação: atores envolvidos; eixo principal; métodos participativos; estratégia de participação; estratégia de comunicação;

Objetivo: caracterizar os atores envolvidos e a forma que se dá tal envolvimento. Identificar as estratégias participativas e de comunicação com a sociedade utilizadas.

Transparência: captação dos dados; captação das demandas/propostas; disponibilização dos dados; territorialização das informações;

Objetivo: evidenciar as estratégias de transparência em relação à gestão dos dados, informações e propostas. Tipificar os meios de disponibilização dos dados. E averiguar a incorporação da dimensão territorial.

Pertinência no ciclo orçamentário: atuação no ciclo orçamentário; espaços deliberativos;

Objetivo: enquadrar a atuação da iniciativa dentro do ciclo orçamentário, isto é, identificar os processos realizados que são pertinentes para proposição, debate, tomada de decisão e monitoramento. Elucidar o potencial da iniciativa na ampliação da participação orçamentária.

A avaliação dos critérios apresentados será desenvolvida no subtítulo 2.6 Resultados e discussão. Para tanto, foram elaborados quadros-síntese para cada dimensão de análise, a partir dos quais é possível avaliar comparativamente as iniciativas

e retirar considerações de forma simplificada. A realização deste balanço tem como objetivo reconhecer as contribuições decorrentes das iniciativas que incorporam as novas TICs nos processos participativos de discussão e tomada de decisão. Os resultados encontrados são apontamentos para futuras consultas e aprofundamentos, bem como, podem servir de embasamento para formulação de diretrizes para o desenvolvimento de tecnologias sociais e implementação de arranjos e espaços participativos inovadores. Todavia, antes cabe apresentar individualmente cada proposta.

02.3 BudgIT

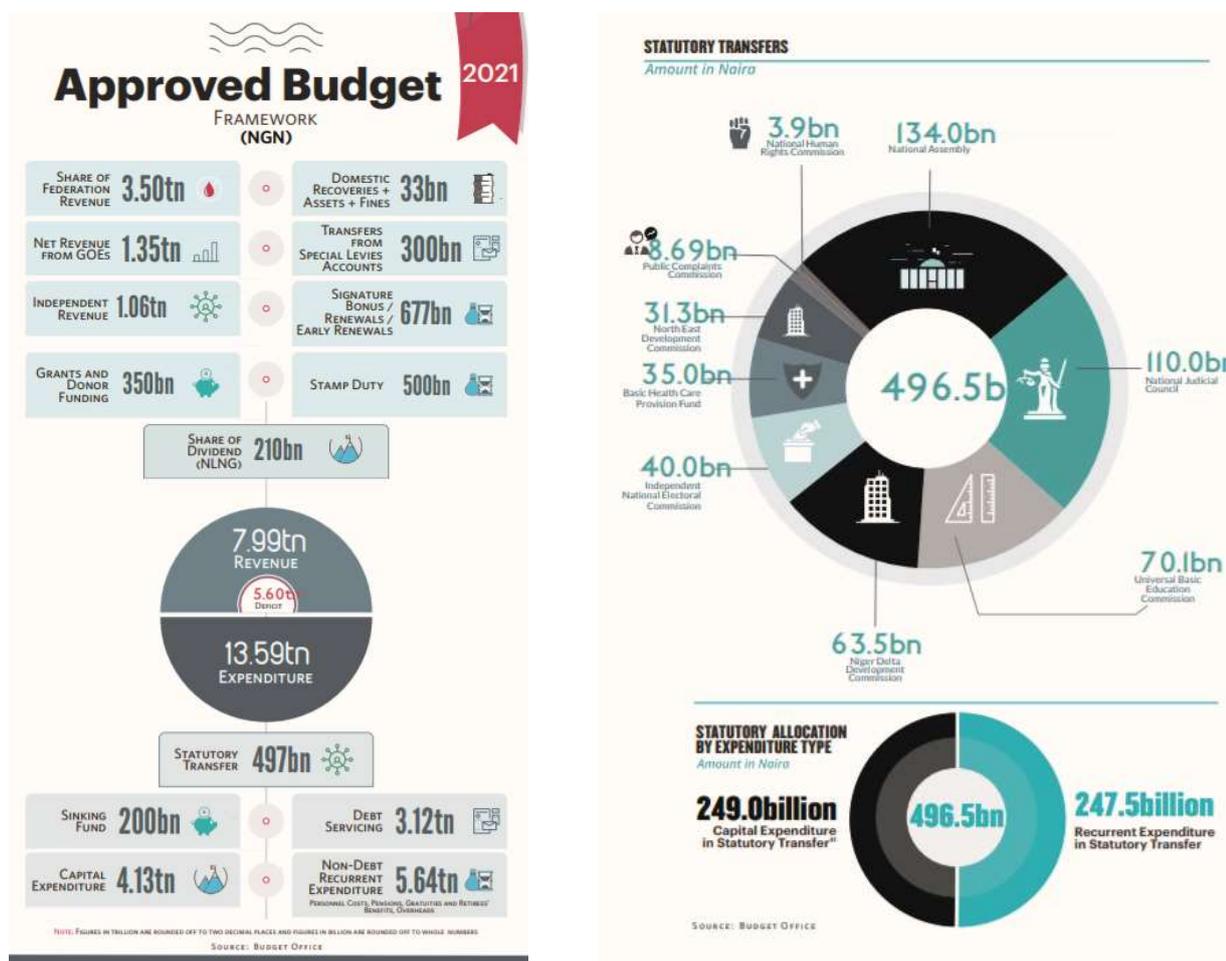
A atuação da BudgIT é relevante em termos de simplificação do orçamento e dos dados públicos para linguagem cidadã, articulando atores sociais de modo on e off-line. Criada em 2011, consiste em uma organização cívica nigeriana que opera com base nos princípios de dados abertos. De acordo com o site, seu objetivo é tornar as informações de finanças públicas acessíveis à sociedade em geral, de forma a promover governança participativa, envolvimento popular e aprimoramento institucional. A iniciativa parte do princípio de que ao instituir dados públicos como objeto social constrói-se uma rede de cidadãos ativos que é capaz de facilitar mudanças institucionais e sociais.

A BudgIT atua em diversas frentes de forma híbrida, articulando espaços e materiais digitais e físicos. Para tanto, faz uso de um conjunto de ferramentas, tais como: desktop web, mobile web, sms, aplicativos, redes sociais (twitter, facebook), materiais impressos, rádio, televisão, jogos e grupos comunitários. Entre o arsenal de métodos de comunicação, destacamos a elaboração de infográficos — textos visuais explicativos e informativos associados a elementos não verbais — como eficaz em simplificar a complexidade orçamentária e ilustrar as informações de modo atraente e acessível. Isso estimula o debate público ao permitir que toda a sociedade compreenda a realidade do fundo público.

Para tanto, a estratégia utilizada pela iniciativa foi classificar a sociedade a partir do grau de instrução sobre assuntos públicos e do nível de interesse em questões de governança, e então, adaptar a abordagem para cada classe, assim definidas: a) Especialistas e pesquisadores em finanças públicas; b) Cidadãos ativos e instruídos; c) Cidadãos inativos e instruídos; e d) Grassroots (População de base). Com base em tal classificação, foi escolhido quais meios utilizar para cada classe específica. Ao compreender as características e limitações de cada grupo de cidadãos, tal esforço permite que as diversas ferramentas sejam aplicadas de forma mais assertiva ao público alvo e que promovam a compreensão clara dos dados e das questões governamentais.

Em trabalho publicado pelo cofundador da iniciativa, Oluseun Onigbinde (2021), são indicados pontos chaves para apresentação de dados que atraiam a atenção dos cidadãos e que estimulem ações úteis. De forma breve, a primeira diretriz diz que a sociedade civil deve ser capaz de promover ações e questionamentos a partir dos dados disponibilizados. A segunda diretriz discorre sobre educar os cidadãos sobre os conceitos, as definições, etc. A terceira diretriz sugere que sejam realizados incentivos aos cidadãos, isso pode ser feito ao focar na construção de dados abertos em coisas básicas que são importantes para os indivíduos, e focar também no nível micro, isto é, a

Figura 3 - Exemplo de infográficos produzidos



Fonte: Relatório *Demanding Budget Reforms for Resource Optimization*, BudgetIT

escala da comunidade e vizinhança. A quarta diretriz coloca que os dados devem contar uma narrativa, a fim de criar um senso de pertencimento e apropriação no público. E por último, deve-se fornecer feedbacks às instituições públicas, que devem ficar cientes dos debates e comentários dos cidadãos e possuir um canal de comunicação.

Ainda, sobre a metodologia utilizada pela BudgetIT para a produção e divulgação de conteúdo, Onigbinde (2021) explica que o processo se dá em 5 etapas, são elas: mineração dos dados, verificação dos dados, definição do formato de exibição, compartilhamento e feedback.

Em 2014 a BudgetIT desenvolveu uma plataforma denominada Tracka, a qual permite que os cidadãos rastreiem e acompanhem a prestação de serviços e implementação de projetos do governo em suas comunidades locais, com o propósito de garantir a atuação adequada por parte das autoridades. Para tanto, a Tracka proporciona a configuração de uma rede de cidadãos ativos que podem se envolver em diferentes atividades, desde a coleta de informações sobre projetos em andamento até na mobilização social para a aderência ao projeto. Dessa forma, o potencial da iniciativa está em fazer com que as pessoas extrapolem o ato de apenas apontar reclamações e atinjam uma atitude de atuação.

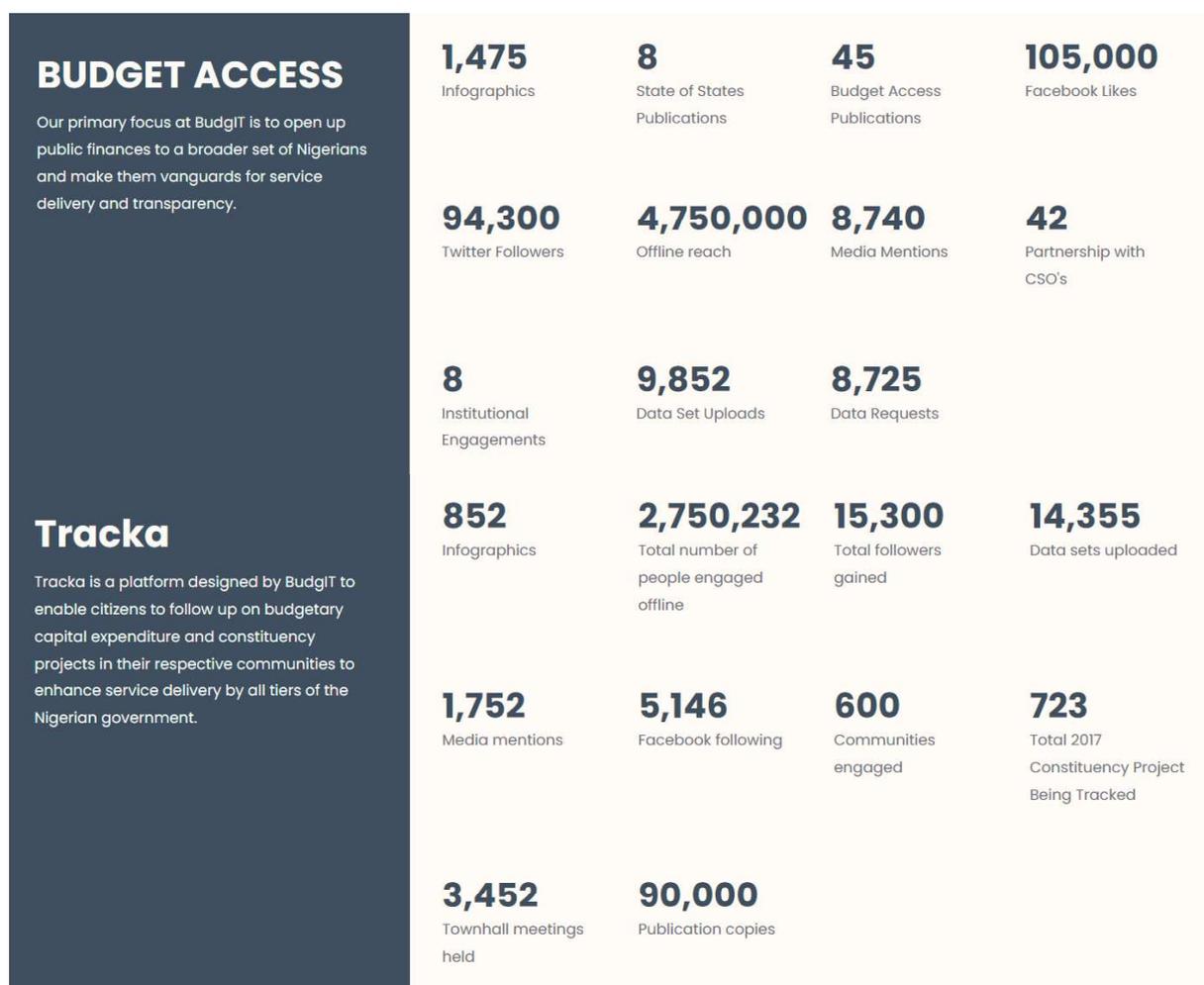
No âmbito da Tracka os dados disponibilizados avançam no sentido da

territorialização destes em escala local. O projeto já alcança quase todos os estados nigerianos e promove reuniões entre as comunidades e os governos locais, com representantes do BudgIT presentes. Durante os anos em que está em funcionamento, a plataforma já possibilitou a descoberta de irregularidades em algumas comunidades. Nesse sentido, seu potencial aumenta com o cruzamento entre os relatórios orçamentários da BudgIT. Isso demonstra como é efetivada a atuação ativa dos cidadãos, que com domínio e clareza das informações, bem como, com o auxílio offline dos profissionais do projeto, podem cobrar e denunciar a atuação governamental e exigir os responsáveis.

No ano de 2020, a BudgIT expandiu para mais 3 países do oeste africano: Gana, Libéria e Serra Leoa. A organização opera em prol da defesa dos interesses sociais, garantindo que o orçamento funcione para as pessoas, a partir da colaboração entre cidadãos e Estado. A viabilização da iniciativa se dá por financiamentos de doadores e pela parceria com outras organizações da sociedade civil e públicas.

Em conclusão, podemos apontar que a inovação da BudgIT é a descomplicação do orçamento através de infográficos e a criação de redes através de plataformas interativas, fazendo uso de inteligência visual e experiência em interface online para engajamento e ativação dos cidadãos. Seu potencial no âmbito orçamentário municipal expande quando articulado à plataforma Tracka.

Figura 4 - Números de impacto promovidos pela BudgIT



Fonte: yourbudget.com (dados de 20 de jul. de 2021)

02.4 Decidim Barcelona

Decidim é uma plataforma digital gratuita de democracia e participação política para cidades e organizações, construída totalmente de forma colaborativa como software livre. Portanto, está baseada em código aberto e é administrada por uma comunidade open source denominada Metadecidim, da qual participam desenvolvedores, designers, pesquisadores, funcionários públicos e cidadãos de todo o mundo.

Figura 5 - Metadecidim, processo de design colaborativo das funcionalidades



Fonte: decidim.org

Também, está disponível no Github⁹, onde é possível visualizar, comentar, aperfeiçoar e copiar. A figura a seguir esboça o processo para incorporação de novas funcionalidades desde o Metadecidim até a plataforma final.

A valer, diversas cidades e regiões já implantaram modelos com base nessa estrutura digital. Em âmbito nacional, temos como exemplo a experiência do município de Rio Grande, no Rio Grande do Sul. A prefeitura configurou a plataforma Decide Rio Grande¹⁰; e desde 2018 já realizou alguns processos participativos online, como por exemplo uma consulta popular sobre agrotóxicos e a elaboração e revisão de planos municipais.

Outro caso relevante é a experiência da prefeitura de Belém, no Pará. A ativação da plataforma é bastante recente, com efeito, foi lançada em maio de 2021 e denominada "Tá Selado"¹¹. De acordo com o site oficial, o processo em curso está dividido em duas fases, a primeira tem objetivo de construir o PPA 2022-2025, que é também parte inicial do plano "Belém 2035, 200 anos da revolução cabana". Já a fase subsequente consiste em discussões pautadas nas propostas apresentadas pelos cidadãos e irá conduzir a elaboração do orçamento municipal de 2022. A intenção é que a plataforma funcione como um fórum permanente de diálogos entre a prefeitura e as comunidades para uma

⁹ Plataforma de hospedagem de códigos para controle de versão e colaboração, na qual é possível que diferentes pessoas trabalhem juntas em projetos de qualquer lugar. Para mais informações acessar: <https://github.com/decidim/decidim>

¹⁰ <https://decide.riogrande.rs.gov.br/?locale=pt>

¹¹ <https://decide.belem.pa.gov.br/>

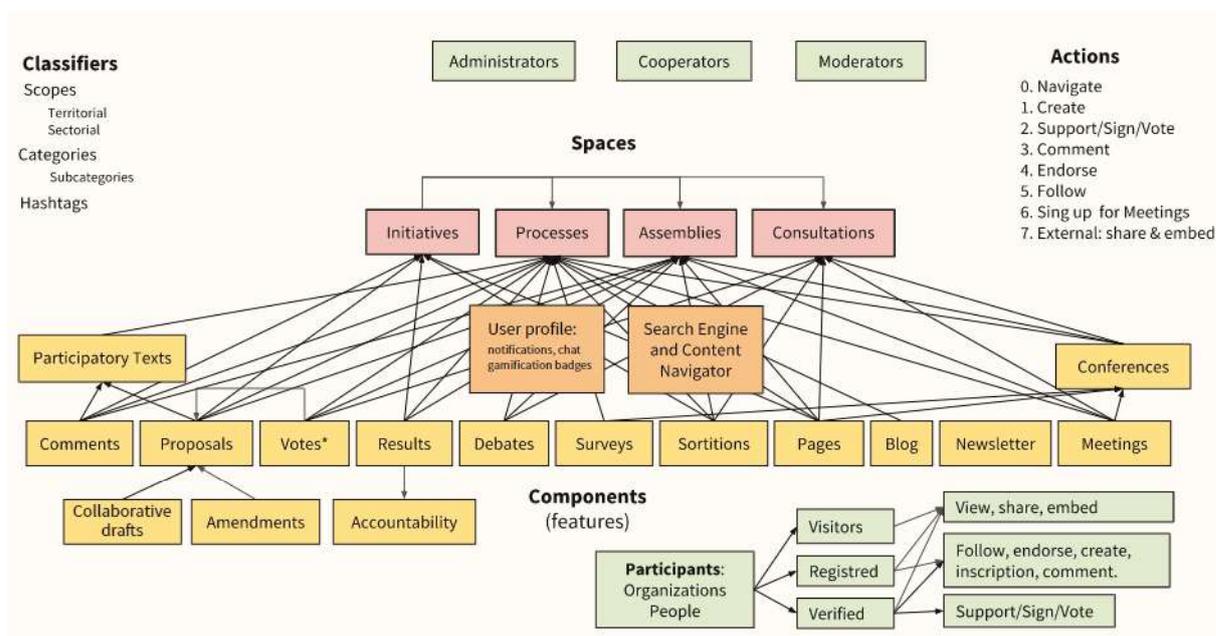
gestão democrática e popular.

Esses são alguns exemplos de experiências brasileiras, contudo, como mencionado, a partir da Decidim pode-se estruturar digitalmente um sistema completo de governança democrática participativa. Com base nos mecanismos disponíveis é possível desenhar portais web que implementam espaços digitais de planejamento, participação, proposição, consulta e deliberação cidadãos, bem como, de comunicação em rede. Os usuários da plataforma interagem por meio dos componentes participativos (comentários, propostas, emendas, votos, resultados, debates, pesquisas, ordenações, textos participativos, prestação de contas, páginas, blogs, newsletters e reuniões) que proporcionam os recursos para os espaços participativos.

Tais espaços de participação se dividem em quatro tipos, sendo eles: (i) iniciativas, nas quais um administrador pode lançar propostas cidadãos de forma colaborativa, definir seus objetivos e seu desenvolvimento, coletar apoios e colher resultados de discussões e debates; (ii) assembleias, nas quais o administrador tem a possibilidade de definir grupos e coletivos que se reúnem periodicamente, detalhando sua composição, relacionando suas reuniões (com localização geográfica), administrando a agenda e o cadastro de participantes, se necessário; (iii) processos, nos quais um administrador pode criar, ativar, desativar e gerenciar diferentes ferramentas de participação; e (iv) consultas, nos quais é possível organizar de referendos, permitindo a discussão e debate sobre o tema escolhido. Eles estão conectados a um sistema de votação seguro e a um espaço para divulgação dos resultados.

Ainda, a plataforma permite três tipos de participantes, são estes: (i) visitantes, que podem acessar todos os conteúdos; (ii) registrados, que também podem enviar propostas e realizar comentários; e, (iii) verificados, que também estão aptos a utilizar os recursos orientados para decisão (endossos, votos, etc.). É interessante tal estratégia, pois a verificação dos usuários permite o controle dos acessos e o bom funcionamento da plataforma, de modo a tornar as votações menos propensas aos usos indevidos

Figura 6 - Diagrama funcional Decidim



Fonte: docs.decidim.org

das tecnologias (como proliferação de robôs) e gerar mais confiança nos resultados. Ou seja, é um meio de atestar que são pessoas realmente que estão participando a distância. O esquema apresentado abaixo sintetiza a arquitetura funcional dos recursos disponibilizados.

A particularidade e inovação do design está nas possibilidades de combinação de componentes dentro de espaços participativos, o que proporciona a facilidade de adaptação a diversas necessidades. Ainda, a Decidim possibilita que tais espaços participativos digitais sejam articulados com etapas presenciais, como reuniões, assembleias e pontos de interação móveis (nos quais é possível votar, etc.); e materiais físicos como atas e cartazes.

É interessante destacar um exemplo de aplicação das ferramentas disponibilizadas para uma proposta de Orçamento Participativo. Esta sugestão está disponível no próprio documento de descrição sobre o Decidim:

[...] por exemplo, as várias fases de um processo de orçamento participativo podem combinar componentes da seguinte forma: em uma fase inicial, podem ser abertas reuniões públicas para que os cidadãos analisem as diferentes necessidades classificadas por distritos. Por sua vez, essas reuniões podem levar à elaboração de uma pesquisa. Os resultados da pesquisa podem então ser usados para definir um conjunto de categorias para projetos a serem propostos. O componente da proposta pode então ser ativado para que os participantes criem e publiquem seus projetos como soluções para as necessidades identificadas. Essas propostas podem então ser comentadas e, após duas semanas de deliberação, a votação pode ser acionada para selecionar entre os projetos com sistema de orçamento-despesa. Os participantes podem então ser chamados para uma reunião pública para avaliar os resultados, e uma pesquisa de avaliação pode ser lançada posteriormente para aqueles que não puderam comparecer à reunião. Por fim, o componente de prestação de contas pode ser ativado para monitorar o grau de execução dos projetos selecionados, e as pessoas podem comentar.¹²

Para realizar a análise comparativa vamos focar na Decidim Barcelona, que foi colocada em funcionamento pela Ajuntament de Barcelona (prefeitura) em 2016. Isso se deu durante o mandato da prefeita Ada Colau, que tinha uma proposta de implementar significativas mudanças nas políticas de participação e de tecnologias digitais como um todo. Para tanto, a plataforma da Decidim foi configurada de modo a disponibilizar as seguintes formas de participação popular:

- Incluir ponto em uma “Ordem do dia”: o cidadão pode acrescentar algum

¹² Original em inglês: “[...] for example, the various phases of a participatory budgeting process can combine components in the following way: at an early phase public meetings can be opened for citizens to analyze different needs classified by districts. In turn these meetings can lead to the design of a survey. The survey results can then be used to define a set of categories for projects to be proposed. The proposal component can then be activated for participants to create and publish their projects as solutions to the identified needs. These proposals can then be commented on and, after two weeks of deliberation, voting can be activated to select among the projects with a budget-expenditure system. Participants can then be called to a public meeting to evaluate the results, and an assessment survey can be launched afterwards for those who could not attend the meeting. Finally, the accountability component may be activated to monitor the degree of execution of the selected projects, and people can comment on it.” (<https://docs.decidim.org/en/features/general-description/>)

ponto na ordem do dia da câmara municipal (reunião mensal) e/ou do conselho distrital;

- Propostas: é possível pleitear uma proposta para a prefeitura, cuja qual precisa ter o apoio mínimo de 1% de pessoas maiores de 16 anos aptas a votar na cidade;
- Convocar uma audiência pública: convocar gestores para apresentar e debater propostas de um determinado tema de atuação pública, atividade ou programa de atuação;
- Solicitar a criação de um novo órgão de participação, espaços de encontros e debates entre a gestão e a cidadania;
- Iniciar a aprovação ou modificação de uma lei mediante justificativa e defesa da tese diante das pessoas responsáveis pela tramitação;
- Solicitar a realização de uma consulta cidadã: solicitar que os cidadãos sejam consultados acerca de um determinado tema via voto presencial ou online; a prefeita tem autonomia para definir se as consultas devem ser concentradas em um único período ou não;
- Convocar um conselho de bairro: para debater e definir projetos, planos e atuações da gestão em um determinado bairro. (PENTEADO, SOUZA, 2019, p. 16)

Em síntese, a Decidim Barcelona possibilita novos padrões para a democracia em rede, possibilitando a tomada de decisões de forma aberta e segura, e colocando os cidadãos na gestão do comum. A abertura também está no design e na idealização e implantação de ideias pelos próprios cidadãos. Por proporcionar espaços híbridos de debate democrático e de liberação efetiva, é uma referência para construir uma cidade aberta, transparente e colaborativa com o protagonismo de quem a habita, possibilita arranjo político inovador e um canal efetivo entre a sociedade civil e o poder público municipal.

02.5 Data_labe

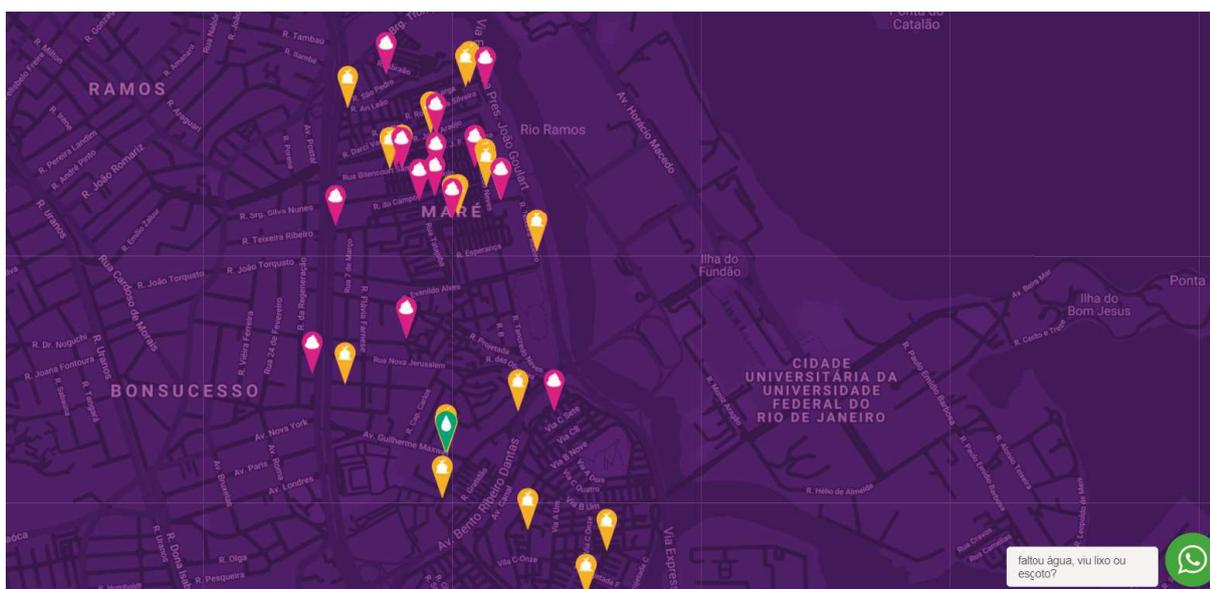
O data_labe é um laboratório de narrativas e dados no complexo da Maré, no Rio de Janeiro. De acordo com o site, o projeto surgiu junto do Observatório das Favelas em parceria com a Escola de Dados, em 2015, e posteriormente tornou-se uma organização autônoma. A equipe é composta por jovens moradores de territórios populares, e as propostas desenvolvidas são pautadas em 3 eixos principais: formação, jornalismo e monitoramento e geração cidadã de dados; isso levando em conta questões de gênero, raça e desigualdade social.

O laboratório produz uma série de materiais e atividades que se dão em espaços e formatos híbridos. Um dos produtos desenvolvidos são reportagens sobre temas pertinentes às realidades da periferia e relacionadas a acontecimentos atuais.

A escolha das temáticas para elaboração dos textos é feita através das vivências dos colaboradores na favela e, após a apuração, os tópicos são debatidos em reuniões. Além disso, são elaborados mapas colaborativos — exemplo Quilombox, Mapa da Comunicação Comunitária e Guia Cultura de Favelas —, projetos, reuniões presenciais e eventos. Nesse sentido, é feito o uso de diversos instrumentos digitais como: páginas web, blog, podcast, redes sociais (instagram, facebook e whatsapp).

Em relação às potências e complexidades do território em que atua, o Data_labe tem êxito em estabelecer e operacionalizar um espaço de compartilhamento de informações e denúncias desde a base, isto é, bottom-up. Esse é o caso do projeto Cocôzap, desenvolvido em 2018 pelo laboratório. Nesta proposta os moradores são envolvidos diretamente no processo de coleta das informações para geração dos dados utilizados no mapeamento e nas diversas pesquisas sobre saneamento básico. Para tanto, a população entra em contato por um número de celular pelo aplicativo Whatsapp e envia situações de descarte de lixo e esgoto inadequadas através de texto, áudio ou vídeo; e uma foto. A partir disso a situação era categorizada entre situações de inadequação.

Figura 7 - Mapa Cocôzap



Fonte: cocozap.datalabe.org

Assim, os moradores contribuem com a construção de um mapa em que são especializados no território da Maré estes locais e, ainda, amplia-se o debate sobre o acesso a serviços públicos nas periferias.

A meta do #cocôzap é produzir uma base de dados a partir do conceito da 'geração cidadã de dados', ou seja, envolver os moradores no processo de coleta das informações, de forma autônoma e voluntária, deixando claro o propósito político de gerá-los. (MARQUES, 2018)

Uma das estratégias de tradução dos dados e comunicação utilizadas pela iniciativa é a produção de infográficos; como mencionado anteriormente, esse método de divulgação mistura elementos textuais com imagens e são eficazes em simplificar e ilustrar assuntos complexos de forma interessante e compreensível.

Um grande potencial percebido nesta iniciativa é seu poder de promover e internalizar uma cultura de dados na população e nas comunidades, por tratar a informação intimamente atrelada ao território. Também, a organização trabalha no sentido de fomentar a apropriação pelos cidadãos das novas tecnologias, para a partir disso ganharem voz e visibilidade no campo político, construindo narrativas conjuntas que fazem sentido no âmbito cotidiano local das comunidades. Tais desdobramentos são significativos para a promoção de políticas públicas mais condizentes e bem recebidas, conseqüentemente, mais efetivas.

Por fim, ressalta-se dois pontos já mencionados: a produção colaborativa e a territorialização dos dados. Com o estabelecimento dessa base de dados cidadã, é possível levar em conta a percepção dos moradores, bem como, confrontar os dados oficiais e ter uma fonte de informação alternativa. A valer, o projeto Cocôzap pode ser entendido como um meio capaz de influenciar a política pública, uma vez que os dados coletados apontam os problemas reais e cotidianos de saneamento no complexo da Maré. Isso nos mostra um horizonte de transformação do espaço urbano das favelas, que passam a ter meios para apontar seus problemas/realidade; e também a ter espaço para serem considerados e participarem.

Como exemplo de resultados concretos dessas experiências, pode-se citar a elaboração do Plano de Monitoramento Popular em saneamento, saúde e meio ambiente da Maré, documento oficial que reúne um diagnóstico sobre a situação do saneamento básico no Complexo de Favelas da Maré durante a pandemia do Covid-19. O Plano foi elaborado a partir de uma parceria entre o Cocôzap (Data_labe) e o Parque tecnológico da UFRJ, e com o apoio da Embaixada do Reino Unido; e concentra informações que incluem desde a formação do território em questão até narrativas — evidenciadas pelos dados oficiais produzidos — que retratam o cenário de vulnerabilidade ambiental, destacando a precariedade dos serviços públicos e também ausência de políticas efetivas em diversas áreas.

Assim, destaca-se a importância deste plano para entendimento de que é necessária a geração de dados em conjunto com a população para que se tenha uma leitura efetiva dos territórios e demandas, além de incentivar a mobilização social e articulação entre o Estado e os moradores locais como uma forma de construir espaços menos desiguais.

02.6 Resultados e discussão

Consoante o exposto anteriormente, as três iniciativas estudadas atuam de forma inovadora com propostas viabilizadas pelas novas tecnologias digitais. Vale ressaltar que em todas observou-se funcionalidade nos espaços digitais; os respectivos portais web apresentam página inicial simples e com abas objetivas — embora a navegação no site do Data_labe não seja tão simples quanto as demais. Ainda, BudgIT e Decidim possuem plataformas participativas online com interfaces similares às redes sociais mais difundidas, o que facilita a inteligibilidade dos usuários.

A seguir, são apresentados os quadros-síntese de cada dimensão de análise, seguidos de uma discussão sobre o exposto.

Quadro 1 - Visão geral

Visão Geral			
Critério	BudgIT	Decidim Barcelona	Data_labe
Construção	Bottom-up	Bottom-up	Bottom-up
Objetivos principais	Simplificação e publicação de dados orçamentários; Educação para cidadania e monitoramento da gestão pública.	Proposição, discussão e deliberação.	Geração e monitoramento de dados locais; Jornalismo, formação e produção de narrativas.
Canais de interação	Digital: portal web, plataforma online, redes sociais (Twitter, Facebook), sms, aplicativos; Presencial: materiais impressos, reuniões e audiências públicas, grupos comunitários.	Digital: portal web, plataforma online, redes sociais (Twitter, Telegram); Presencial: pontos de interação móveis, reuniões e audiências públicas.	Digital: redes sociais (Twitter, Whatsapp, Instagram, Facebook), aplicativos, mapas interativos, podcast; Presencial: veiculação de materiais no jornal local da Maré, reuniões públicas, eventos.
Gestão e manutenção	Gestão colaborativa — organização da sociedade civil; Mantida por doações, fundos e financiamentos.	Gestão colaborativa — plataforma de código aberto em constante evolução gerenciado pelo meta.decidim; Suporte da prefeitura de Barcelona. Cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenv. Regional.	Gestão colaborativa — organização autônoma e autogerida. Mantido principalmente por fundos de fundações filantrópicas.
Abrangência	Nacional, regional, municipal e local	Municipal	Local
Inovação tecnológica	TICs para monitoramento e avaliação do desempenho orçamentário	Modelo de rede social para engajamento e participação da população	Redes sociais para crowdsourcing

Fonte: Elaboração própria

As três iniciativas promovem experiências híbridas, isto é, combinam espaços e instrumentos digitais com físicos/presenciais. Ainda, a construção delas se configura enquanto bottom-up, de baixo para cima. No entanto, aqui, devemos elucidar o enquadramento do Decidim Barcelona como bottom-up. Apesar de ter sido colocado

em funcionamento pela prefeitura e ainda contar com amplo suporte do poder público municipal, os processos e as propostas, bem como a própria plataforma da Decidim Barcelona, foram desenvolvidos e são desenhados a partir da sociedade civil, de maneira participativa. No âmbito dos objetivos centrais, demonstra-se, outra vez, como as iniciativas se sobrepõem pouco e, com efeito, têm potencial de serem complementares.

Ao enquadrar os canais de interação, percebe-se que há uma série de meios para estabelecer diálogos e ações, com destaque para o emprego expressivo das redes sociais como veículo de comunicação que todas iniciativas fazem uso. Nesse sentido ainda, enfatiza-se que a BudgIT faz uso também de rádio e televisão. Em relação às interações presenciais, o Decidim inova ao proporcionar pontos de interação móveis.

Quanto à abrangência da atuação das propostas, as experiências da BudgIT chamam atenção por conseguir atuar desde o nível nacional, principalmente com a publicização do orçamento federal, até a escala local, com ações de educação e suporte às comunidades e monitoramento de obras. Por sua vez, apesar de atuar em uma esfera diminuta, o Data_labe possui um grande potencial de dialogar com o cotidiano das pessoas.

Quadro 2 - Participação

Participação			
Critério	BudgIT	Decidim Barcelona	Data_labe
Atores envolvidos	Especialistas nas áreas de finanças, ciência de dados, design gráfico, entre outros; Sociedade civil; Poder público.	Sociedade civil; Poder público.	Gestores, jornalistas, designers e pesquisadores; Sociedade civil.
Eixo principal	Governança coletiva	Concessão de poder aos cidadãos	Organização e ativação dos cidadãos
Estratégia de participação *para desenvolvimento deste critério, consideramos projetos específicos das iniciativas BudgIT e Data_labe, estes são: Tacka e Cocôzap	A população pode compartilhar fotos, vídeos e documentos, bem como, postar comentários sobre projetos e obras públicas existentes. Ainda, pode ser feito o cruzamento entre tal mapeamento cidadão com as informações orçamentárias disponibilizadas pela BudgIT.	A população pode propor e apoiar iniciativas através da plataforma; pode discutir e votar propostas através de fóruns e assembleias virtuais e presenciais. Os projetos mais votados são apresentados à prefeitura para a implantação. A realização de proposições e comentários é aberta, já o apoio e a votação das propostas são restritos para pessoas inscritas em Barcelona.	A população pode enviar mensagens sobre problemas de saneamento através do Whatsapp. Esses dados são territorializados, catalogados e disponibilizados no site através de um mapa interativo.

Estratégia de comunicação	Abordagem adaptada para 4 grupos da sociedade, classificados a partir do grau de instrução sobre assuntos públicos e nível de interesse em questões de governança.	Portal web online com design universal e conteúdos acessíveis (ensina os cidadãos a utilizarem a plataforma e descreve os conceitos). Cartazes em locais públicos.	A equipe é composta, além de outros colaboradores, por profissionais e estudantes da própria comunidade, de forma que a abordagem é condizente com a realidade cotidiana dos moradores locais.
----------------------------------	--	--	--

Fonte: Elaboração própria

Em relação à participação, todas as iniciativas envolvem a sociedade civil. Ainda, BudgIT e Decidim Barcelona promovem a participação do poder público, embora a primeira com caráter central de formação dos gestores, técnicos e políticos públicos e como canal de comunicação para a sociedade, mas sem garantias; enquanto a segunda, viabiliza um canal efetivo de abertura do poder público ao poder cidadão, com garantias às decisões tomadas pelo coletivo. Por outro lado, infere-se que as três iniciativas avançam na articulação de ações de base popular e ramificação das experiências, neste último quesito, em especial a BudgIT.

Observa-se que, por mais que BudgIT e Data_labe consigam articular eixos importantes para a participação social, as propostas, em geral, ficam dentro dos “níveis de concessão mínima de poder”, enquanto o Decidim Barcelona consegue alcançar os “níveis de poder cidadão”, de acordo com a classificação de Arnstein (2002) desenvolvida no subtítulo 1.3. Todavia, pode-se afirmar que as três iniciativas configuram experiências de democracia participativa híbrida (on e offline), uma vez que possibilitam meios híbridos para organização popular e gestão pública.

Cada iniciativa desenvolveu aspectos da estratégia de participação e comunicação que são bastante interessantes e demonstram metodologias que podem ser adaptadas e reproduzidas para outros projetos. Todas as três atuam de forma que haja mais informações ao alcance dos cidadãos, ampliando o fornecimento de insumos e favorecendo a compreensão do contexto; dois pressupostos para uma deliberação de qualidade.

Quadro 3 - Transparência

Transparência			
Critério	BudgIT	Decidim Barcelona	Data_labe
Captação dos dados	Dados governamentais de portais oficiais, agências públicas e de instituições de pesquisa reconhecidas. Os dados extraídos são verificados por um especialista para garantir que não há erros.	Usuários e poder público agregam conteúdo à plataforma.	População envia. Há processo de verificação e checagem de informação. Os dados são disponibilizados de forma anonimizada.

Captação das demandas /propostas	A partir do login na plataforma Tracka qualquer pessoa pode evidenciar um projeto. É possível ter acesso a lista de projetos e "tomar ação", a plataforma disponibiliza o nome, email e telefone do representante do poder público. Também permite cruzar dados orçamentários com projetos locais.	A população deve logar na plataforma, ir na página de iniciativas, selecionar o botão "Nova iniciativa +" e preencher os campos solicitados. Pode-se também fazer novas propostas dentro de processos já iniciados.	Para produzir as reportagens são realizadas reuniões nas quais elencam temas relevantes e que são parte do dia a dia (saneamento, saúde, educação, etc.) considerando as vivências dos colaboradores na favela.
Disponibilização dos dados	Dados brutos: devem ser solicitados; Tratados: materiais gráficos, publicações digitais e impressas, relatórios analíticos.	Dados brutos: disponíveis para download. Tratados: os dados gerados pela plataforma são processados e apropriados de acordo com a lógica de gestão pública e comum. Dados pessoais são protegidos.	Dados brutos: devem ser solicitados; Tratados: mapas colaborativos e infográficos, reportagens, relatórios analíticos.
Territorialização das informações	Em parte, mas não em um mapa (principalmente através da plataforma Tracka)	Pela divisão por bairros, quando há necessidade. No site há mapas que mostram as iniciativas em atividade e os locais de reunião	Através de mapas interativos

Fonte: Elaboração própria

A nível de transparência e abertura, deve-se dizer que a Decidim Barcelona está um passo à frente das demais pelo uso das novas tecnologias. Nos métodos de captação de dados, a fonte dos dados utilizados por cada iniciativa é diferente, mas condiz com o propósito e o objetivo delas. Nesse sentido, a BudgIT trabalha com dados que já existem mas são pouco legíveis ou não trabalhados; a iniciativa consegue traduzir tais informações, trabalhá-las, fazer conexões e então apresentá-las de forma organizada e inteligível para a população — e mesmo para os servidores públicos. Por seu turno, Decidim Barcelona e Data_labe produzem dados com as pessoas. Nessa direção, percebe-se que o Data_labe pode expandir seu potencial ao utilizar os dados para subsidiar políticas públicas, como foi o caso do Plano de Monitoramento. Bem como, o laboratório possui um potencial para captar demandas e transformá-las em projeto que pode ser mais explorado.

As três iniciativas utilizam metodologias parecidas para comunicar as informações, fazendo uso de diferentes métodos. Sobre a dimensão espacial das informações, a BudgIT poderia fazer uso de estratégias que visem a territorialização do orçamento¹³.

¹³ Nesse sentido, o ideal seria que o poder público avançasse junto, isto é, territorializasse o orçamento público. O trabalho de WISSENBACH (2019) aponta direções nesse sentido.

Quadro 4 - Pertinência no ciclo orçamentário

Pertinência no ciclo orçamentário			
Critério	BudgIT	Decidim Barcelona	Data_labe
Atuação no ciclo orçamentário	Informação orçamentária; acompanhamento/monitoramento de projetos e obras públicas	Decisão popular do destino de uma parcela do orçamento da cidade	Informação sobre realidade urbana
Espaços deliberativos	Não configura nenhum espaço propriamente deliberativo, mas atua junto com as comunidades no diálogo com o poder público. Consegue efetivar um canal entre sociedade civil e Estado.	Configura espaços efetivos de deliberação. A plataforma centraliza informação e opera como um canal de tomada de decisões online que também subsidia a construção de espaços offline. Os processos de aprovação e resultados são tornados públicos e possibilita a co-criação de políticas públicas.	Não configura nenhum espaço propriamente deliberativo, mas participa de outras formas das tomadas de decisão. Oferece subsídios/conteúdos e suporte técnico, mapas de monitoramento; amplia as possibilidades da comunidade para estar junto das decisões públicas.

Fonte: Elaboração própria

Duas das iniciativas estudadas demonstram experiências de atuação efetiva no orçamento público. A BudgIT capacita a população sobre o orçamento e a incentiva a se apropriar das discussões e dos projetos; como também educa e instrui as instâncias públicas em tais questões — a valer, colaboradores do BudgIT são consultores do Orçamento da Assembleia Nacional. A iniciativa nigeriana efetua transformações concretas a partir disso¹⁴. Por sua vez, a Decidim Barcelona amplia o controle da sociedade civil sobre a aplicação dos recursos públicos, ao disponibilizar uma parcela do fundo público municipal para ser alocada pela população.

A combinação entre o monitoramento cidadão das comunidades e de seus territórios e o acesso a dados sobre a alocação orçamentária para projetos e obras públicas, como demonstram as experiências da BudgIT e, em parte, da Decidim Barcelona, mostra-se um arranjo bem-sucedido para governança a nível local. A adoção das novas tecnologias nesse processo, permite que as descobertas, como a não aplicação de recursos previstos, sejam muito mais fáceis de serem feitas.

Por fim, evidencia-se que as três iniciativas possuem caráter transformador. A BudgIT torna os cidadãos conscientes e ativos, estabelecendo um forte vínculo com o poder público. A Decidim Barcelona consegue efetivamente dar poder aos cidadãos. Ainda, a iniciativa esforça-se para a plataforma online não se configurar como uma ferramenta de exclusão. O Data-labe consegue dar voz aos moradores, às realidades e aos problemas dos territórios periféricos. Logo, todas operam tecnologia como ação política.

¹⁴ Ver os relatórios anuais disponíveis para download no site da iniciativa.

Considerações finais do trabalho

A primeira parte deste trabalho construiu uma perspectiva crítica a respeito do cenário de produção e reprodução das desigualdades urbanas. Demonstrou-se o vínculo entre as esferas do planejamento urbano e do orçamento público, deixando explícito que é necessário um alinhamento entre ambos para a implementação de propostas; bem como, a necessidade de participação para democratização dos investimentos públicos. Ainda, o primeiro bloco evidenciou em que medida a participação popular torna-se realmente uma participação efetiva e a importância da construção político pedagógica nos processos participativos (on ou offline). Foi também delineado o entendimento crítico sobre a introdução de tecnologias de informação e comunicação no meio urbano e nos espaços participativos.

Na segunda parte deste trabalho, propôs-se, de modo ainda inicial, um mapeamento de iniciativas tecnopolíticas existentes, e optou-se por descrever três propostas encontradas. A partir disso, foi realizada uma análise qualitativa de acordo com critérios que foram elaborados dentro de quatro dimensões: visão geral; participação; transparência; e pertinência no ciclo orçamentário. Com isso, deu-se conta de abordar todos os tópicos desenvolvidos ao longo do trabalho, como também pode-se elucidar as contribuições de tais experiências em ampliar a participação social.

A proposta de pesquisa deste trabalho se insere na dinâmica de apropriação das novas tecnologias como uma forma de propor soluções e desenhos institucionais inovadores que realmente coloquem as pessoas no debate do orçamento público, na tomada de decisões das verbas públicas e no monitoramento da execução planejada. A seguir, apresenta-se uma síntese das conclusões desenvolvidas a partir dos estudos e análise, além de algumas questões que ficam em aberto para futuras pesquisas.

A produção do espaço urbano possui um componente expressivo que diz respeito à distribuição do fundo público pelo território. As decisões tomadas no campo orçamentário se reproduzem no meio urbano dando forma às obras e infraestruturas, mantendo os serviços e programas públicos e produzindo localizações. Nesse sentido, o Estado deve exercer seu papel público e coletivo e mediar os interesses, de forma a equilibrar os conflitos sociais e realizar uma alocação equitativa das verbas públicas. Para tanto, é preciso haver participação nos processos, em especial na esfera local e nas arenas de discussão e deliberação, isto é, para que os recursos sejam direcionados para onde e para quem mais precisa.

Para uma gestão urbana democrática, as pessoas precisam ter informação e formação para participar. Isto significa que o nível de democracia depende também do nível de formação dos cidadãos, e isso está intrinsecamente relacionado à disponibilização de dados (transparência) e educação cidadã, com estímulo à dimensão e inteligência coletiva. Tais questões, como demonstrado pelas experiências estudadas, podem ser facilitadas pela utilização das novas TICs uma vez que as tecnologias sejam apropriadas pelo poder público e, essencialmente, pela população.

Nesse sentido, ainda, a participação deve ser entendida enquanto recurso para

concepção, design, desenvolvimento, gestão, melhoramento e acompanhamento de iniciativas tecnopolíticas. O desenvolvimento e atuação de propostas híbridas a partir do território e das comunidades locais se apresenta como um caminho para a produção de cidades mais sustentáveis, plurais e justas. Assim como, para formulação de políticas e estratégias orientadas para e pelas pessoas. Pode-se dizer que as três iniciativas estudadas (BudgIT, Decidim e Data_labe) se configuram enquanto instrumentos de ampliação participativa nos assuntos do Estado, de cidadania e empoderamento cidadão.

Entretanto, como mencionado no início do trabalho, a intenção desta pesquisa é, primordialmente, abrir campo para novas reflexões, discussões, imaginários, produções, estudos e atuações profissionais. Portanto, a despeito de ter identificado alguns entendimentos e pontos de avanço, ficam questões em aberto para pesquisas futuras. Um primeiro tópico poderia ser o aprofundamento do estudo sobre a arquitetura das plataformas, analisando desde aspectos programacionais até o design da interface e experiência do usuário. Seria importante também examinar mais a fundo os riscos e perigos da digitalização promovida pelas iniciativas abordadas, avaliando questões de segurança digital. Ainda, seria relevante, no que tange às experiências da BudgIT e da Decidim Barcelona, realizar pesquisas aprofundadas para apurar os impactos urbanos concretos da ampliação de atores sociais no âmbito do orçamento público.

Referências bibliográficas

AMAKOH, Kelechi Okechukwu; FAUSTINO, Babatunde Adeshina; OLORUNTOBA, Faith Aanu; OGWEZZY-NDISIKA, Abigail Odozi. **Big data and accountability in Nigeria**. Insights from the BudgIT organization and the #openness campaign. *Partecipazione e Conflitto*, v. 11, n. 2, p. 472-483, 2018.

ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã**. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, 2002.

BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Claudia (Org.). **Controle social do orçamento público**. São Paulo, Instituto Pólis, 2003. 112p. (Publicações Pólis, 44)

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1a Edição.

BudgIT. Disponível em <<https://yourbudgit.com/>>. Acesso em: 24 de jul. de 2021.

Data_labe. Disponível em <<https://datalabe.org/>>. Acesso em: 24 de jul. de 2021.

Decidim. Decidim Developers Documentation. Disponível em <<https://docs.decidim.org/en/>>. Acesso em: 28 de mar. de 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14.ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo; REIS, Beatriz de Felipe. **Democracia Digital: O papel da tecnologia no restabelecimento dos vínculos sociedade-estado**. *Em Tempo*. Marília, p. 177-200. 2019.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”**. In: *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 185-214.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil**. In: *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013a. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. **Cidades e luta de classes no Brasil**. In: *Classes? Que classes?: ciclo de debates sobre classes sociais*[S.l: s.n.], 2013b. p. 139 - 161.

MARQUES, Juliana. **Abordagem metodológica para coleta dos dados do #cocôzap**. Medium, 2018. Disponível em <<https://medium.com/cocozap/abordagem-metodol%C3%B3gica-para-coleta-dos-dados-do-coc%C3%B4zap-201a44806849>>. Acesso em 20 de jul de 2021.

MOROZOV, Evgeny; BRIA, Francesca. **A cidade inteligente: tecnologias urbanas e democracia**. São Paulo: Ubu Editora, 2019. 192 p.

ONIGBINDE, Oluseun. **The Nigerian Budget: Using Creative Technology to Intersect Civic Engagement and Institutional Reform**. *Field Actions Science Reports*, Special Issue 11, 2014. Disponível em <<http://journals.openedition.org/factsreports/3384>>. Acessado em: 02 de abr. de 2021.

PENTEADO, Claudio Luis de Camargo; SOUZA, Paulo Roberto Elias de. **E-participação e deliberação “comum”: Análise das plataformas “Decide Madrid” e “Decidim Barcelona”**. In: *VIII COMPOLÍTICA*, 8., 2019, Brasília: VIII Compolítica, 2019. p. 1-25.

PERES, Ursula Dias. **Análise da governança do orçamento público**. In: MARQUES, Eduardo (org.). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrôpole, 2018. Cap. 4. p. 111-140.

ROMANINI, Anicoli. **A influência dos investimentos públicos na produção do espaço urbano em Florianópolis/SC.** Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Conselheiros do orçamento participativo nas franjas da sociedade política.** Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Orçamentos Participativos Digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia.** 363 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

SANTINI, Rose Marie; CARVALHO, Hanna. **Plataformas online de participação cidadã: meta-síntese e avaliação crítica de seus impactos sociais e políticos.** Comunicação e Sociedade, [S.L.], v. 36, p. 163-182, 20 dez. 2019. University of Minho.

SEMINÁRIO PODER LOCAL E DEMOCRACIA, 1., 2021, Online. **Mesa 1: Políticas redistributivas para as cidades e desenvolvimento local.** Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=H862JAhiQdYc>>. Acesso em: 02 de abr. de 2021.

SEMINÁRIO PODER LOCAL E DEMOCRACIA, 1., 2021, Online. **Mesa 2: Fontes de recursos para a política urbana.** Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=rFXr6YRr0rc>>. Acesso em: 09 de abr. de 2021.

SEMINÁRIO PODER LOCAL E DEMOCRACIA, 1., 2021, Online. **Mesa 3: Participação deliberativa e orçamento público.** Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=GWOo_K-8dcA>. Acesso em: 25 de abr. de 2021.

SEMINÁRIO PODER LOCAL E DEMOCRACIA, 1., 2021, Online. **Mesa 4: Novas tecnologias de participação.** Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=T4-EoPEd6pA>>. Acesso em: 27 de abr. de 2021.

SIMÃO, Rafael Soares. **Computação urbana: as camadas de dados urbanos em Florianópolis/SC.** 2019. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SOUZA, Celina. **Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo.** Revista São Paulo em Perspectiva: Política Brasileira, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, out.-dez. 2001.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação Silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000).** Florianópolis: Editora da UFSC, 2015.

TENÓRIO, Fernando G.; ROZENBERG, Jacob E. **Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação.** Revista de Administração Pública, v. 31, n. 4, p. 101-125, 1997.

WISSENBACH, Thomás. **A dimensão territorial do orçamento público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras.** São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2019.

