

# USO DA INTERNET E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO LOCAL: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO INTERATIVO DE IPATINGA

## *An Innovations in Technology and Governance Case Study*

*Desde o final dos anos 1980, diversos governos municipais brasileiros vêm utilizando o Orçamento Participativo como um mecanismo para incluir os cidadãos no processo orçamentário. Entretanto, foi a partir de 2001 que o município de Ipatinga começou a usar a internet como meio de ampliar, promover e diversificar o processo em que os cidadãos votam nas prioridades e alocações orçamentárias para projetos locais. Por meio de componentes on-line, acessíveis no site do município, os cidadãos registram suas prioridades e acompanham o andamento dos projetos públicos. Os resultados desta inovação, descritos no presente estudo de caso, mostram um crescimento anual de 44 para 125 por cento no número de cidadãos que indicam prioridades a serem incluídas no orçamento. O impacto parece alcançar bem além dos números tradicionais: os jovens começam a participar do processo e os cidadãos de baixa escolaridade também passam a utilizar a internet como ferramenta para a inclusão de suas demandas. Em suma, o Orçamento Participativo Interativo de Ipatinga é um canal adicional na relação entre Estado e sociedade: o espaço virtual proporciona a democratização da informação para a participação e o controle social seja para os atores que tradicionalmente participam das decisões municipais, seja para novos públicos. Entretanto são nas assembleias regionais e municipais que o voto, o debate e a negociação definem a aplicação dos recursos públicos: a participação online permite interagir em partes do processo, a decisão final é face a face.*

Em Ipatinga, município de médio porte do estado de Minas Gerais (região sudeste do Brasil), o processo de discussão pública do orçamento iniciou-se em 1989 e tem se modificado com o passar dos anos. A cidade, onde residem 227 mil habitantes, tem a economia fortemente baseada na indústria siderúrgica e a década de 1990 foi caracterizada pela redução do número de empregos e conseqüente ampliação das carências sociais.

Diversas experiências de participação institucionalizada dos cidadãos nas decisões sobre a utilização de parte dos recursos municipais têm se disseminado no Brasil a partir de 1989. Sob o nome de Orçamento Participativo (OP), governos municipais do Partido dos

---

*Este caso foi escrito por Fernanda Martinez de Oliveira, Programa Gestão Pública e Cidadania, Fundação Getulio Vargas, José Carlos Vaz, Instituto Polis, e Winthrop Carty, Ash Institute of Democratic Governance and Innovation, Harvard University. A pesquisa foi feita a partir de uma visita à Ipatinga em outubro de 2003, entrevistas telefônicas e de um estudo produzido em 2002 por Antônio Faria e Otávio Prado do Programa Gestão Pública e Cidadania. O website do Orçamento Participativo ([www.ipatinga.mg.gov.br/compor](http://www.ipatinga.mg.gov.br/compor)) também foi fonte para o relatório.*

*The case is copyrighted by the authors and the ITG Project and cannot be reproduced or reused without their permission. For further information regarding the ITG Project, please consult the Global Network section of <http://www.ashinstitute.harvard.edu>.*

Trabalhadores implantaram uma prática baseada em assembleias populares compostas por delegados da população, organizadas por bairros e regiões das cidades, que decidem sobre a realização de obras e equipamentos públicos locais. As decisões das assembleias são acatadas pelos governos municipais, que as incluem nas propostas orçamentárias para o ano seguinte. Os pressupostos são as duas clássicas justificativas para a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas: de que o cidadão tem direito a decidir sobre como serão realizados os gastos públicos nas localidades onde vivem e de que essa participação melhora a qualidade da alocação de recursos.

Em geral as decisões tomadas são de construção de obras de infra-estrutura que incidem diretamente sobre necessidades da população mais pobre, portanto mais dependente das ações governamentais: asfaltamento de ruas, construção de escolas, obras contra enchentes e áreas públicas de lazer. Entre os resultados geralmente apontados como produzidos pelos processos de orçamento participativo estão a melhoria das condições de vida da comunidade beneficiada pelos investimentos, graças à adequação das ações às demandas percebidas pela população, o maior comprometimento dos governos com a realização das obras escolhidas, o controle social exercido pelos representantes da população, a criação de canais participativos com efetivo poder decisório e o empoderamento das lideranças populares.

### **Descrição do processo de orçamento participativo em Ipatinga**

O orçamento participativo foi adotado como um instrumento de democratização das decisões do governo municipal. Para a realização dos ciclos anuais de discussão e deliberação, a cidade foi dividida em nove regionais orçamentárias (compostas por bairros, distritos e comunidades rurais) que recebem montantes diferenciados para suas prioridades, definidos a partir de indicadores que consideram critérios sociais, de cidadania ativa e de gestão.

A principal instância é o Conselho Municipal do Orçamento (criado em 1990), composto por 126 integrantes, incluindo autoridades municipais, representantes de entidades da sociedade civil e conselheiros regionais, que são escolhidos por voto direto e cujas assembleias definem as propostas de prioridades para cada região. Em 2003, pela primeira vez, foi utilizado um sistema eletrônico de votação na eleição dos 445 representantes das regionais. O Conselho Municipal, no Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias (COMPOR), evento que encerra o ciclo anual de discussões, aprova a lista final de prioridades orçamentárias para toda a cidade.

As propostas aprovadas pelo COMPOR são incorporadas à proposta de lei orçamentária para o ano seguinte. Em 2003, o Orçamento Participativo de Ipatinga dispôs de US\$1.2 milhão<sup>1</sup> das receitas correntes para a definição de obras nos bairros e mais a totalidade das receitas de capital (aproximadamente US\$11.95 milhões) para o planejamento de obras de longo prazo, discutidas no planejamento plurianual (para o período de quatro anos). O montante total destinado às aplicações de decisão coletiva (cerca de US\$13 milhões) corresponde a 13,59% do orçamento total da cidade para 2004. O acompanhamento e a fiscalização desse processo é

---

<sup>1</sup> O valor em dólares foi calculado a partir da taxa de câmbio US\$1/ R\$2,95 (taxa do dia 17 de outubro de 2003).

função dos conselheiros e se dá por meio de reuniões mensais do Conselho Municipal de Orçamento e reuniões bimestrais dos Conselhos Regionais.

### **Interatividade e orçamento participativo**

Desde 2001 a prefeitura de Ipatinga passou a utilizar intensivamente a Internet no orçamento participativo. Durante quatro meses ficam disponíveis computadores em 12 pontos distintos da cidade (além da prefeitura e do *shopping center*, os terminais públicos estão localizados nas escolas municipais) para os cidadãos indicarem as prioridades para sua rua, bairro ou para toda a cidade no período que precede as assembleias em cada região. Monitores treinados acompanham o processo para orientar sobre como utilizar o computador e o website durante o período de indicação de prioridades do orçamento participativo. Essa atividade é precedida por intensa divulgação, inclusive envolvendo a entrega de materiais impressos e orientação nas escolas.

Além do mecanismo de indicação de prioridades via Internet, o cidadão e as organizações da sociedade civil tem a possibilidade de acompanhar durante este período todas as propostas da cidade encaminhadas *online*. Desse modo é possível não apenas fortalecer as propostas comuns, como também se preparar para uma participação mais qualificada nas assembleias coletivas.

As indicações feitas *online* são reunidas àquelas propostas de forma tradicional (levadas por escrito ao prédio da prefeitura) e o conjunto é posto em discussão nas assembleias regionais. Antes disso, a equipe da prefeitura realiza avaliação de viabilidade técnica e financeira das propostas de modo a fornecer mais elementos para a tomada de decisão coletiva.

A votação por meio da internet tem caráter apenas indicativo, uma vez que a definição ocorre nos momentos presenciais: assembleias regionais e congresso municipal. Qualquer morador da cidade pode realizar indicações via Internet, basta que preencha um simples formulário de cadastro. O sistema desenvolvido procura não colocar entraves burocráticos à participação, porém busca preservar aspectos de segurança. O e-mail é um dos itens obrigatórios para o cadastro: ele servirá como canal de comunicação entre o usuário e a prefeitura. É por meio dele, por exemplo, que o cidadão que faz indicações é convidado a participar da assembleia de sua região.

Outra importante ferramenta *online* colocada à disposição do cidadão de Ipatinga é a possibilidade de tornar-se um “agente fiscalizador”: o cidadão-usuário pode obter informações periodicamente via e-mail por meio de seleções personalizadas no website, combinando uma ou mais categorias entre nome da obra, bairro, região, tipo de obra, status e ano de aprovação. Para cada obra são fornecidos também o valor, a localização, uma foto e sua posição no mapa. Antes da introdução das novas ferramentas tecnológicas, esse controle era exercido somente por aqueles que participavam das reuniões mensais e bimestrais de prestação de contas. Além disso, durante todo o ano, qualquer usuário pode fazer indicações de melhorias para a cidade, dar sugestões que chegarão aos órgãos públicos competentes.

A transmissão do Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias (COMPOR) e a realização de conversas *online* com o prefeito na ocasião do mesmo evento são aplicações que

completam o conjunto de instrumentos de participação *online* disponibilizadas pela prefeitura de Ipatinga.

O website do OP Interativo funciona como a presença na internet do orçamento participativo de Ipatinga, fornecendo informações sobre o processo e auxiliando em sua divulgação. São utilizadas tecnologias de bancos de dados e de internet bastante atualizadas e compatíveis com o mercado, o que lhe permite dispor de capacidade de crescimento do número de usuários e de informações armazenadas e torna possível oferecer recursos de acompanhamento da execução das obras definidas no orçamento participativo. O sistema foi desenvolvido por uma empresa privada e a inclusão e a atualização dos dados é realizada pelos técnicos da prefeitura (os mapas pelo departamento de geoprocessamento e a informação sobre as obras pelo departamento de orçamento, por exemplo). A maior parte das informações já existia nos bancos de dados da prefeitura, bastava apenas criar uma ferramenta para democratizá-las.

### **Replicação e outros exemplos**

Embora seja comum a prefeitura receber consultas de outros municípios para conhecer suas experiências de governo e o orçamento participativo, o exemplo do Orçamento Participativo Interativo de Ipatinga ainda não foi largamente adotado em outras localidades no Brasil. Dentre as prefeituras cujos websites do orçamento participativo mais se assemelham estão as de Porto Alegre (capital do estado do Rio Grande do Sul) e Belo Horizonte (capital de Minas Gerais). A primeira oferece a possibilidade de indicação e votação em prioridades e recursos de acompanhamento de execução das demandas coletivas. A segunda apenas oferece o acompanhamento de obras. Nenhum outro website municipal conta com os recursos de personalização de utilização do website disponíveis em Ipatinga.

Em geral os municípios dão relativamente pouca atenção à utilização da internet pelo orçamento participativo e apenas a usam para divulgar as reuniões e o andamento das obras. Isto se deve basicamente ao fato de que a participação no orçamento participativo é muito maior nos setores sociais mais pobres, que têm maiores demandas por obras de infra-estrutura local e menores condições de acesso à internet. Existem articulações nacionais para reflexão e troca de experiências sobre orçamento participativo, como por exemplo o Fórum Nacional de Participação Popular. A utilização da internet nesses processos não tem lugar de destaque na agenda de discussões do tema.

### **Resultados, avanços e dificuldades**

A incorporação da internet permitiu o crescimento do número de indicações de prioridades em 44,6% em 2001 (primeiro ano do uso da Internet no Orçamento Participativo), 166% em 2002 e 125% em 2003. A indicação de prioridades online passou, em 2003, a ser o principal meio utilizado pelos cidadãos: das mais de 4.300 sugestões, 96% foi enviada via Internet (em 2002 estas corresponderam a 70% do total de indicações e 17% em 2001).

Segundo a prefeitura, a incorporação da indicação de prioridades através da internet trouxe um aumento de cerca de 35% do número de participantes das plenárias regionais, com aumento de participação de setores médios e de indivíduos não vinculados a grupos organizados, o que também influenciou o tipo de disputa realizada.

Deve-se observar que, a despeito dos grandes impactos que apresenta, a experiência estudada evidencia que há muito a avançar para atingir novos padrões de controle social. O teor das informações para fiscalização é bastante resumido, não havendo espaço para dados relevantes como custos unitários, comparação com custos e prazos de obras semelhantes, fornecedores contratados ou explicações sobre etapas e andamento das obras.

Graças à existência de pontos de acesso públicos, com apoio de monitores, a participação através da internet não se restringe apenas à classe média que possui computador próprio. A prefeitura aponta uma grande participação via internet também nos bairros da periferia, dado que se comprova quando se observam os indicadores de escolaridade dos participantes: 59% das pessoas que fizeram sugestões por meio do website em 2003 não tem o 1º. grau completo. Contudo, como qualquer outra iniciativa de oferta de serviços ou interatividade por parte de governos, o Orçamento Participativo Interativo também depende de sua articulação a iniciativas de inclusão digital. O escasso número de pontos de acesso e a inexistência de computadores disponíveis para a fase de fiscalização da execução são as maiores dificuldades enfrentadas pelo programa. A implantação de pontos de acesso disponíveis por todo o ano, integrados a um programa de inclusão digital, foi privilegiada no planejamento orçamentário para o próximo ano (espera-se que em 2004 possam ser investidos cerca de US\$508 mil na informatização das 36 escolas municipais).

Este ano ocorreu um fato inédito em Ipatinga: em todas as regiões da cidade houve a sugestão, enviada via website, de construção de pistas de skate. As ferramentas disponibilizadas pela Internet têm aumentado a participação de jovens no processo do orçamento participativo: em 2003, 45% daqueles que sugeriram demandas via website tinha até 18 anos de idade. Contudo, a participação dos jovens ainda não é significativa nos encontros regionais (nos quais tem voto apenas pessoas maiores de 16 anos): estes ainda não conseguiram se organizar e mobilizar suas comunidades para aprovar suas demandas.

O comportamento da participação dos jovens leva a uma reflexão sobre as diferentes formas de participação. A oferta dos recursos de participação por meio da internet não chega a constituir duas categorias apartadas de participantes, os face a face e os online. Na verdade, a estrutura decisória do orçamento participativo é toda baseada na participação presencial (face a face). A participação através da Internet tem caráter indicativo, uma vez que a efetiva decisão ocorre nas assembléias preparatórias regionais e no Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias, que toma a decisão final sobre quais obras e serviços deverão ser incluídos no orçamento municipal. Contudo depoimentos de usuários e conselheiros regionais demonstram a percepção que a diferença entre aqueles que utilizam o site e os que somente participam dos encontros é o acesso à informação: os cidadãos online têm mais informações e mais argumentos para as discussões. “Na Internet fico sabendo de tudo. Qual é o ganho? Escolho a prioridade e vejo o que os outros estão fazendo (escolhendo). Transparência e ganho de tempo.” afirmou uma conselheira da região 8.

Dois fatores que ocorreram simultaneamente foram os responsáveis pela utilização da Internet no orçamento participativo de Ipatinga: a necessidade de incorporação de novos atores no processo e a modernização administrativa que ocorria na prefeitura. Executivos e o público em idade escolar, que tinham acesso aos recursos de informática, porém tempo escasso, eram o foco inicial para a criação de novos canais de participação. Ao mesmo tempo, os técnicos

percebiam que o website da prefeitura (criado em 1997) precisava ser renovado, que era necessário criar um ambiente mais dinâmico, não apenas ser um canal informativo. Assim, a equipe da Secretaria de Planejamento identificou as fases do processo que poderiam ser incrementadas com recursos de interatividade e o sistema foi criado a partir dessas necessidades. Ao longo do caminho um fato inesperado ocorreu: a população que historicamente participava das decisões políticas no município, e que não tinha acesso a Internet, passou a se integrar ao processo. Hoje os recursos online foram apropriados principalmente pela população mais pobre do município e pelos representantes eleitos pelas comunidades e regionais.