

UNIVERSIDADE VILA VELHA – ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

CONSULTA PÚBLICA *ONLINE* DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
VILA VELHA NA PERSPECTIVA DA E-PARTICIPAÇÃO

VILA VELHA
JANEIRO / 2020

UNIVERSIDADE VILA VELHA – ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

CONSULTA PÚBLICA *ONLINE* DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
VILA VELHA NA PERSPECTIVA DA E-PARTICIPAÇÃO

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

BRUNO FARDIN FAÉ

VILA VELHA
JANEIRO / 2020

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

F147c

Faé, Bruno Fardin.

Consulta pública online da Prefeitura Municipal de Vila Velha na perspectiva da e-participação / Bruno Fardin Faé – 2019.

139 f. : il.

Orientador: Matheus Mazzilli Pereira.

Dissertação (mestrado em Sociologia Política) – Universidade Vila Velha, 2019.

Inclui bibliografias.

1. Sociologia Política. 2. Democracia. 3. Controle social.
I. Pereira, Matheus Mazzilli. II. Universidade Vila Velha. III. Título.

CDD 306.2

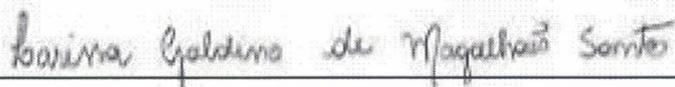
BRUNO FARDIN FAÉ

**CONSULTA PÚBLICA ONLINE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
VILA VELHA NA PERSPECTIVA DA E-PARTICIPAÇÃO**

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

Aprovado em 29 de janeiro de 2020

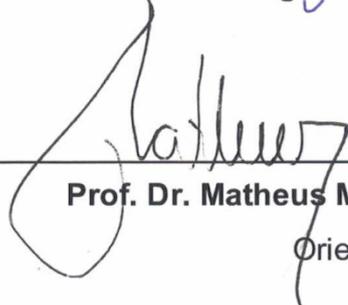
Banca Examinadora:



Profa. Dra. Larissa Galdino de Magalhães Santos – FGV



Prof. Dr. Paulo Edgar da Rocha Resende – UVV



Prof. Dr. Matheus Mazzilli Pereira – UVV

Orientador

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho ao povo do município de Vila Velha.

*“Onde não há conselho, fracassam os projetos.
Mas com os muitos conselheiros, há bom êxito”*
(Provérbios 15.22)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e pela capacidade e força necessárias para concluir o trabalho.

A Lilian, minha esposa, pelo apoio e companheirismo essenciais nessa jornada.

Aos professores do curso, por todo conhecimento compartilhado.

Ao meu orientador, pelo interesse e dedicação para com meu trabalho.

À banca de avaliação, pelas contribuições valiosas à pesquisa.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, pelo apoio institucional.

Aos colegas da turma 2018/1, por terem feito do Mestrado um tempo tão agradável.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	20
1.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DEMOCRACIA	20
1.2 LIMITES E POTENCIALIDADES DA PARTICIPAÇÃO <i>ONLINE</i>	27
1.3 E-PARTICIPAÇÃO: CONCEITOS E MODELOS DE AVALIAÇÃO	35
1.3.1 Conceito e dimensões da e-Participação.	35
1.3.2 Modelos de avaliação da e-Participação	39
2 METODOLOGIA.....	44
2.1 OBJETIVO E OBJETO.....	44
2.2 MÉTODOS DE AVALIAÇÃO	44
3 RESULTADOS E DISCUSSÃO	52
3.1 PERSPECTIVA DO PROJETO	55
3.1.1 Agenda	55
3.1.2 Engajar com uma audiência maior	58
3.1.3 Obter opiniões mais bem informadas	65
3.1.4 Feedback	69
3.1.5 Sustentabilidade	71
3.2 PERSPECTIVA SOCIOTÉCNICA	73
3.2.1 Aceitabilidade social	73
3.2.2 Utilidade	77
3.3 PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA	93
3.3.1 Representação	93
3.3.2 Transparência	96
3.3.3 Igualdade política	100
3.3.4 Controle social	105
4 CONCLUSÕES	114
5 REFERÊNCIAS	128
Apêndice A. Roteiros de entrevista.....	138

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Notícia divulgando consulta pública.....	59
Figura 2. Divulgação de consulta pública no Facebook	60
Figura 3. Divulgação de consulta pública no Instagram	61
Figura 4. Resultado de teste de compatibilidade para dispositivos móveis	79
Figura 5. Resultado do teste de acessibilidade pelo avaliador do Governo Federal (ASES)	82
Figura 6. Resultado do teste de acessibilidade pelo <i>website</i> do movimento “web para todos”	83
Figura 7. Formulário para participação nas consultas públicas online	84
Figura 8. Participantes da audiência pública do Orçamento Participativo da Região 1, em 11 de Julho de 2019, no Titanic.....	88
Figura 9. Participantes da audiência pública do Orçamento Participativo da Região 3, em 25 de julho de 2019, na UMEF Leonel Brizola	89
Figura 10. Notícia sobre o resultado da consulta nº 01/2018	107
Figura 11. Notícia sobre o resultado da consulta nº 02/2017	108

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Consultas públicas concluídas desde 2017	53
Tabela 2. Opiniões semelhantes na consulta pública 16/2018.....	74
Tabela 3. Bairros com maiores e menores índices de participação	101

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Critérios da Perspectiva do Projeto no modelo de avaliação Demo-Net.....	41
Quadro 2. Critérios da Perspectiva Sociotécnica no modelo de avaliação Demo-Net.....	41
Quadro 3. Critérios da Perspectiva Democrática no modelo de avaliação Demo-Net	42
Quadro 4. Métodos de pesquisa da Perspectiva do Projeto.....	46
Quadro 5. Métodos de pesquisa da Perspectiva do Sociotécnica.....	47
Quadro 6. Métodos de pesquisa da Perspectiva Democrática	48
Quadro 7. Resultado dos indicadores da perspectiva do Projeto	115
Quadro 8. Resultado dos indicadores da perspectiva Sociotécnica	116
Quadro 9. Resultado dos indicadores da perspectiva Democrática	118

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Relação entre o número de participações e os dias de realização da consulta	90
Gráfico 2. Dispersão entre renda média e índice de participação por bairro	102

RESUMO

FAÉ, BRUNO FARDIN, M.Sc, Universidade Vila Velha – ES, janeiro de 2020.

Consulta pública *online* da Prefeitura Municipal de Vila Velha na perspectiva da e-Participação. Orientador: Matheus Mazzilli Pereira.

A plataforma de consultas públicas *online* da Prefeitura de Vila Velha é um dos principais mecanismos de participação *online* do Estado do Espírito Santo, tendo lançado, entre 2017 e o primeiro semestre de 2019, 41 consultas que contabilizaram ao todo 807 participações, abrangendo uma ampla variedade de temas, de áreas tais como saúde, educação, mobilidade urbana, obras, meio ambiente, trânsito, turismo, igualdade racial, comércio ambulante e administração de pessoal do município. A presente pesquisa teve como objetivo avaliar os potenciais dessa plataforma para promover a participação popular na gestão municipal a partir dos critérios da literatura de e-Participação. Para isso, foi estabelecido um modelo de avaliação baseado na proposta de Demo-Net (2008) e Macintosh e Whyte (2008), composto por três perspectivas, de Projeto, Sociotécnica e Democrática, que juntas contemplam 24 indicadores. Na perspectiva de Projeto, foram constatadas oportunidades para a ampliação na estratégia de divulgação, deficiências nos critérios para seleção de temas abertos para consulta e ausência de definição de público alvo. Na perspectiva Sociotécnica, foram observados problemas na usabilidade da plataforma, ausência de adaptação a dispositivos móveis e mecanismos de acessibilidade e número de participantes abaixo do potencial da ferramenta. Na perspectiva Democrática, o que se observa é ausência de *feedback* aos participantes e de transparência sobre como suas opiniões influenciaram as decisões dos gestores e menor participação da população mais pobre. Por fim, restaram dúvidas sobre o real empoderamento do cidadão diante do poder público. Como conclusão geral, pode-se afirmar que a plataforma de consultas públicas *online* da Prefeitura Municipal de Vila Velha ainda apresenta diversas falhas no processo e muitas oportunidades de melhoria, ou seja, há um enorme potencial não explorado.

Palavras chaves: democracia, controle social, Internet.

ABSTRACT

FAÉ, BRUNO FARDIN, M.Sc, University Vila Velha – ES, january, 2020. **The online public consultation of Vila Velha City Hall in the e-Participation perspective.**

Advisor: Matheus Mazzilli Pereira.

The online public consultation platform of Vila Velha City Hall is one of the main online participation mechanisms in the State of Espírito Santo, having launched, between 2017 and the first half of 2019, 41 consultations with a total of 807 contributions, from areas such as health, education, urban mobility, constructions, environment, traffic, tourism, racial equality, street commerce and personnel administration of the municipality. This research aimed to evaluate the potential of this platform to promote popular participation in municipal management from the criteria of e-Participation literature. For this purpose, an evaluation model was established based on the proposal of Demo-Net (2008) and Macintosh and Whyte (2008), consisting of three perspectives, Project, Sociotechnical and Democratic, which together embrace 24 indicators. From the Project perspective, there are opportunities for expansion in the communication strategy, deficiencies in the criteria for selecting themes for consultation and lack of definition of target audience. From the Sociotechnical perspective, problems were observed in the usability of the platform, lack of adaptation to mobile devices, lack of accessibility mechanisms and a number of participants below the potential of the tool. From the Democratic perspective, what is observed is the lack of feedback to the participants, lack of transparency about how their opinions influenced the decisions of managers and lower participation of the poorest population. Finally, doubts remained about the real empowerment of the citizen before the public power. As a general conclusion, it can be said that the online public consultation platform of Vila Velha City Hall still has several process flaws and many opportunities for improvement, meaning there is huge untapped potential.

Keywords: democracy, citizen control, Internet.

INTRODUÇÃO

Historicamente, parte dos governantes demonstrou tendência a tomar decisões sem consultar os cidadãos, principalmente quando não se sentiam pressionados a atender as demandas da população. Entretanto, nas últimas décadas, em diversos países, tem ficado cada vez mais evidente a insatisfação dos representados diante da desconexão cada vez maior entre sua vontade e as ações de seus representantes. Assim, a sociedade tem aumentado a pressão para que lhe seja dado maior protagonismo nas questões públicas. Esta demanda por maior participação leva os gestores públicos a lançar mão de mecanismos para promover aproximação entre Estado e sociedade, a fim de dar ao cidadão a possibilidade de influenciar as decisões políticas e a formulação de políticas públicas (RESENDE, 2012; AUAD, PEDROSA, *et al.*, 2004).

Um desses mecanismos é a consulta pública, através da qual a Administração Pública pode colher informações, opiniões e críticas da população sobre determinado tema. Assim, diversas experiências de consultas públicas têm sido realizadas no Brasil, nas três esferas de governo, como forma de aproximar o cidadão das questões públicas e assim garantir maior legitimidade. Entretanto, alguns desses experimentos, apesar de se denominarem participativos, não conferem aos cidadãos poder efetivo de influenciar as decisões políticas, transformando-se assim em uma mera forma de os governantes legitimarem suas decisões, sob o argumento de que a população foi ouvida, produzindo ainda mais frustração e desconfiança por parte da sociedade (RESENDE, 2012).

Nos últimos anos, um amplo número de pesquisas tem sugerido que a Internet permite uma capacidade de atuação política diferente daquela operacionalizada pelos meios tradicionais, pois proporciona, entre outros benefícios, maior interatividade, liberdade de discurso e publicação de conteúdo a baixo custo (MARQUES, 2011). Por isso, governos e cientistas sociais têm aumentado o foco no potencial da interatividade *online*, via Internet, como forma de revitalizar a democracia, especialmente diante da preocupação com o declínio do engajamento, da participação e do interesse cidadão pelas questões públicas e da diminuição da sua confiança em relação às instituições democráticas (MACNAMARA, 2010). Um exemplo de iniciativa para tornar mais fácil, cômodo e ágil o processo de

contribuição dos cidadãos nos negócios públicos seriam as consultas públicas *online*.

Entretanto, essa plataforma de participação também possui limitações e sofre com problemas para atender às expectativas e entregar os resultados que dela se espera. Alguns desses problemas são específicos dos canais de interação *online*, isto é, próprios do ambiente virtual, e outros são inerentes ao processo político, dado que tal ferramenta não existe à parte do contexto social dos cidadãos e instituições com ela envolvidos.

Exemplos destes problemas puderam ser observados por ocasião da realização de uma grande consulta pública *online*, que teve como público-alvo todos os cidadãos brasileiros, sobre um Projeto de Lei denominado Marco Civil da Internet, que tinha como objetivo estabelecer regras específicas para usuários e provedores sobre a privacidade dos dados e o conteúdo disponibilizado na Internet. Esta consulta, promovida pelo Ministério da Justiça, foi realizada em duas fases. A primeira, que tratou de princípios gerais, tais como direitos individuais e coletivos e responsabilidade dos atores na rede, ocorreu entre os meses de outubro e dezembro de 2009. A partir das contribuições dos participantes, um anteprojeto de lei foi elaborado e colocado para apreciação, em uma nova consulta pública *online*.

Na primeira fase da consulta, as participações foram consideradas razoavelmente qualificadas, com um ambiente respeitoso e mensagens que apresentavam fontes e justificativa para suas opiniões. Além disso, mais da metade das contribuições foi levada em consideração no documento resultante (BRAGATTO, SAMPAIO e NICOLÁS, 2015a). Entretanto, não havia como saber se os responsáveis pela elaboração da lei escolheram apenas as contribuições que eram semelhantes às suas próprias opiniões. Além deste, foram identificados outros problemas significativos. Primeiro, nem todas as participações ocorreram na plataforma oficial, sob escrutínio público (há indícios de que alguns participantes agiram nos bastidores, tentando influenciar os realizadores da consulta). Além disso, a consulta foi limitada em adesão e pluralismo. Somente 130 pessoas participaram (sendo que quase um terço das mensagens foi enviado por apenas dois indivíduos). Um dos motivos provavelmente foi a ausência de publicidade, isto é, de divulgação em larga escala (BRAGATTO, SAMPAIO e NICOLÁS, 2015a).

Ao fazer a análise da segunda fase da consulta, Bragatto, Sampaio e Nicolás (2015b) sintetizam alguns dos principais problemas que podem ocorrer ao se realizar uma consulta pública *online*:

Porém existem alguns fatores complicadores. Entre eles, a possibilidade de as consultas online acarretarem tanto novos quanto velhos problemas, como a exclusão digital e a conseqüente falta de inclusão e acessibilidade a todos os cidadãos interessados e concernidos; a falta de impacto nas decisões; a falta de interesse dos atores e representantes do sistema político por conta do temor de que os novos mecanismos online gerem excessivo trabalho e poucos ganhos políticos; a elevação das expectativas da população, que não recebem, posteriormente, o feedback adequado, fomentando seu cinismo com relação aos políticos; a existência de mecanismos mal pensados e mal planejados para as consultas e a própria falta de interesse e vontade da esfera civil em tomar parte (BRAGATTO, SAMPAIO e NICOLÁS, 2015b).

Segundo Barros (2016), algumas lições podem ser tiradas a partir da experiência das consultas do Marco Civil da Internet. Em primeiro lugar, as consultas devem incentivar a participação de diferentes públicos. Isso deve ser feito, por exemplo, utilizando linguagem acessível e meios didáticos para inclusão dos mais variados perfis sociais. Caso contrário, apenas especialistas ou pessoas já iniciadas no assunto poderão dominar o debate, não permitindo aumento na capacidade concorrencial da democracia (GOMES, 2011). Outra lição é que as consultas devem ser amplamente conhecidas. Isto é, é preciso usar meios de publicidade de massa para divulgar a consulta ao maior número possível de cidadãos. A terceira lição é que as consultas precisam ser responsivas. É preciso que os participantes recebam *feedback* sobre como seus comentários foram levados em consideração pelos organizadores. Uma última lição é a de que as consultas devem ser previstas e regulamentadas dentro do processo de tomada de decisão. A falta de procedimento regulamentado previamente para as consultas públicas *online* faz com que este mecanismo se torne vulnerável à vontade dos gestores e potencialmente alvo de desconfiança por parte do cidadão (MACNAMARA, 2010; BARROS, 2016).

A experiência da consulta pública *online* sobre o Marco Civil da Internet é um exemplo, ao qual poderiam ser acrescentados outros, como os casos da consulta pública *online* da Lei das Lan Houses da Câmara dos Deputados (MATHEUS, 2012), da consulta pública *online* sobre reforma política, realizada pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (MENDONÇA e AMARAL, 2014), e do orçamento

participativo *online* da Prefeitura de Belo Horizonte (CUNHA, COELHO e POZZEBON, 2014). Em pesquisas realizadas nestes casos, foram identificados problemas e limitações, sob várias perspectivas teóricas e metodológicas, tais como linguagem inadequada, divulgação e moderação insuficientes, excesso de informações exigidas dos participantes, deficiências em acessibilidade, baixa reciprocidade direta entre os participantes, ausência de pluralidade, baixo impacto decisório e baixa conexão das consultas com outras arenas da esfera pública.

As consultas públicas *online* também são realizadas por instituições públicas no Estado do Espírito Santo. Mas chama a atenção o fato de que a Assembleia Legislativa do Estado não possui qualquer iniciativa de consulta pública *online*. Já no caso da Prefeitura de Vitória, há notícia no *website* informando sobre a realização de uma consulta pública *online*, sobre as regras para uso de bicicletas compartilhadas¹, mas ao tentar acessar o *link* para a plataforma de participação², uma mensagem é exibida informando que o conteúdo não existe.

No caso do Governo do Estado, as consultas são realizadas por cada órgão (secretaria ou autarquia). A Secretaria de Estado da Saúde, por exemplo, lançou, em 2018, duas consultas, uma sobre propostas de Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas estaduais e outra sobre aquisição de materiais coletores. As consultas não possuem plataforma própria, recebendo as contribuições via e-mail. Por isso, não há como conhecer o teor das participações. No caso da primeira, existe um relatório com o resultado, que apresenta dados quantitativos. A segunda ainda está em andamento (SESA, 2018). A Agência de Regulação de Serviços Públicos realizou 10 consultas públicas *online*, entre os anos de 2018 e 2019, cujos temas giravam entorno principalmente de revisão tarifária e de barreiras de proteção para a Terceira Ponte (ARSP, 2019). Também não há plataforma própria. As contribuições são enviadas por e-mail e não é possível conhecer o conteúdo das participações. Em alguns casos, há relatório sobre as participações, mas apenas no aspecto quantitativo (resultado de votações).

Uma das prefeituras mais atuantes do Estado do Espírito Santo na área de consultas públicas *online* é a do município de Vila Velha. A Prefeitura Municipal de

¹ <http://vitoria.es.gov.br/noticia/moradores-podem-fazer-sugestoes-para-uso-de-patinetes-e-bikes-compartilhadas-34900> (Acesso em: setembro de 2019).

² http://vitoria.es.gov.br/consulta_publica.php (Acesso em: setembro de 2019).

Vila Velha (PMVV) possui uma plataforma própria³ para realização de consultas públicas *online*, onde os cidadãos podem oferecer suas opiniões e sugestões, além de votar entre opções disponíveis, dependendo do tema em consulta. Desde o início de 2017 até o primeiro semestre de 2019, foram realizadas 41 consultas *online*, que juntas totalizaram 807 participações (na plataforma oficial⁴).

As consultas abrangeram uma grande variedade de temas, de áreas como saúde, educação, mobilidade urbana, obras, meio ambiente, trânsito, turismo, igualdade racial, comércio ambulante e administração de pessoal do município. Praticamente todas as consultas utilizaram a plataforma oficial, que permite visualizar o texto enviado pelos participantes com suas opiniões e sugestões, além do nome e do bairro do participante e a data e a hora da participação.

Além disso, as consultas são divulgadas nas redes sociais da Prefeitura e os resultados de algumas consultas, ou pelo menos os desdobramentos dos temas disponíveis para consulta, foram divulgados em notícias veiculadas no *website* da Prefeitura. Por todas essas características, as consultas públicas *online* da PMVV representam um valioso objeto de pesquisa na área das ciências sociais e políticas.

O município de Vila Velha faz parte da região metropolitana da Grande Vitória, sendo o 2º município capixaba em tamanho da população, com 493.838 habitantes (estimativa de 2019), o 16º em desenvolvimento econômico, com PIB *per capita* de R\$ 23.011,31 (em 2016) e o 65º em extensão territorial, com 210.225 km² (IBGE, 2019). Os 92 bairros do município estão divididos em cinco regiões administrativas, que correspondem a 32% da área territorial. Os 68% restantes são áreas rurais e de extensão urbana. Segundo o Censo IBGE 2010, o rendimento nominal médio mensal *per capita* dos domicílios do bairro mais rico do município era mais de 10 vezes maior que o do bairro mais pobre (VILA VELHA, 2018), o que indica uma realidade de grande desigualdade social. O eleitorado do município era de cerca de 326 mil pessoas ao final de 2017 e de 300 mil ao fim de 2018, sendo atualmente de aproximadamente 307 mil pessoas (TRE-ES, 2019).

Segundo indicadores da região Sudeste do Brasil no ano de 2018, estima-se que 80% da população acima de 10 anos de idade seja usuária de Internet

³ <https://sistemas.vilavelha.es.gov.br/consultapublica> (Acesso em: setembro de 2019).

⁴ Uma das consultas foi realizada em outra plataforma, mas como as participações não estão disponibilizadas para visualização, não estão incluídas nesta contagem.

(CETIC.BR, 2019a). Pode-se estimar, assim, que no município de Vila Velha haja aproximadamente 245 mil eleitores que também são usuários de Internet. Esse seria o público potencial máximo a ser atingido pelos mecanismos de participação *online*.

Pode-se dizer que Vila Velha possui uma tradição no que tange à participação popular nas questões públicas. O município foi um dos primeiros do Brasil a implantar o orçamento participativo como instrumento de participação popular, em 1983 (OLIVEIRA e BODART, 2015). Naquele ano, o prefeito convocou uma assembleia com representantes das comunidades para criar o Conselho Comunitário de Vila Velha (CCVV). No ano seguinte, aconteceu a primeira Assembleia Municipal de Orçamento, com participação de aproximadamente 5 mil pessoas (a segunda, em 1985, chegou a cerca de 10 mil). Posteriormente a participação popular foi incorporada e prevista em vários dispositivos da Lei Orgânica municipal (Lei 01/1990):

Art. 49 O Poder Executivo Municipal é exercido pelo Prefeito, auxiliado pelos Secretários Municipais e Diretores, e pelos responsáveis pelos órgãos da administração direta, indireta ou fundacional.

Parágrafo Único. Fica assegurada a participação popular junto ao Poder Executivo para discussão dos assuntos municipais, através de instituição de: a) assembleias populares; b) conselhos populares e municipais; c) audiências com entidades representativas das organizações populares e dos trabalhadores do Município.

[...]

Art. 76 A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes obedecerá aos princípios constantes na Constituição Federal, Estadual e aos seguintes: [...] VII - participação popular nas decisões (VILA VELHA, 1990).

A Lei Orgânica ainda tornou obrigatória a participação popular, mediante audiência pública, nos projetos de licenciamento que envolvam impacto ambiental e urbanístico, nos atos que envolvam conservação ou modificação do patrimônio arquitetônico, histórico, artístico ou cultural do Município, e na realização de obra que comprometa mais de 20% do orçamento municipal. Também garantiu a participação na elaboração e execução do orçamento anual, plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, no planejamento municipal, na política habitacional, na política de saneamento, na política ambiental, na definição do valor de tarifas de transporte público, na gestão da educação pública municipal e na gestão da saúde, da assistência e da previdência social.

Contudo, nem mesmo o instrumento normativo foi suficiente para que a população tivesse participação efetiva na gestão pública:

Em Vila Velha, mesmo sendo um dos municípios pioneiros a implantar o OP e após 31 anos de experiência marcados por conquistas alcançadas pela sociedade na participação do processo de decisão – as ações não foram suficientes para garantir a satisfação da população. As velhas práticas políticas patrimonialistas, a intermitente presença do Orçamento Participativo, a falta da transparência esperada e erros práticos na condução do OP por algumas gestões, gerou um desgaste e o descrédito por parte da população (OLIVEIRA e BODART, 2015, p. 27).

Em seu estudo sobre as instituições participativas em Vila Velha, Oliveira e Bodart (2015) mencionam que erros tais como a intermitência das reuniões e a realização em horários inadequados, a falta de abertura por parte da prefeitura, a insuficiência dos meios de divulgação e convocação e a falta de prestação de contas das ações posteriores, fizeram com que parte da população fosse levada a desacreditar da “Prefeitura”, independente de quem seja o prefeito (OLIVEIRA e BODART, 2015). Embora, de acordo com a pesquisa, tal situação tenha sido provocada pelas experiências negativas do orçamento participativo, é possível que os efeitos sejam sentidos nos demais instrumentos que buscam promover a participação popular, tais como as consultas públicas *online*.

Além das consultas públicas *online*, a PMVV disponibiliza outras plataformas de interação *online* para o cidadão. São elas: o portal de transparência, que divulga informações de interesse público, independente de pedido; o e-SIC (Serviço de Informação ao Cidadão), que fornece informações aos requerentes mediante solicitação; e a ouvidoria *online*, por meio da qual o cidadão pode fazer sugestões, denúncias e reclamações e demandar serviços para seu bairro ou rua. Esses canais, embora permitam interação com o poder público, não serão considerados canais de participação, conforme será exposto na fundamentação teórica.

Diante dessa contextualização, tem-se como problema social caracterizado a crise de legitimidade da gestão pública, diante da desconfiança e falta de participação dos cidadãos. Frente a essa questão, os gestores municipais têm lançado mão de mecanismos de participação que não estão imunes a falhas, tais como a consulta pública *online*. Assim, propõe-se como problema de pesquisa a seguinte questão: **quais são os limites e potenciais apresentados pelo mecanismo de consultas públicas *online* da PMVV para promover a**

participação popular na gestão municipal a partir dos critérios da literatura da e-Participação?

Para responder a essa questão, foi elaborado um modelo de avaliação baseado na literatura de e-Participação, composto por vinte e quatro indicadores, operacionalizados por métodos tais como: entrevistas, análises documentais, análise de *websites*, levantamento quantitativo e análise do conteúdo das participações *online*. Os resultados indicam que restaram dúvidas sobre o real empoderamento do cidadão diante do poder público. Como conclusão geral, pode-se afirmar que a plataforma de consultas públicas *online* da Prefeitura Municipal de Vila Velha ainda apresenta diversas falhas no processo e muitas oportunidades de melhoria, ou seja, há um enorme potencial não explorado.

A realização de uma pesquisa como essa se justifica pela importância acadêmica, social e institucional. Do ponto de vista acadêmico, não foram identificados estudos sobre o uso dos canais de e-Participação da prefeitura de Vila Velha. A pesquisa de Oliveira e Bodart (2015) analisa um canal participativo *offline*, o orçamento participativo. Já o trabalho de Bodart, Torres e Silva (2015) avalia um canal de interação: o portal de transparência. Esse tipo de avaliação também é realizado por outras instituições, tais como o Tribunal de Contas, Ministério Público e ONGs. Do ponto de vista social e institucional, a análise dos limites e potencialidades da consulta pública *online* da PMVV na promoção da participação e da influência do cidadão nas decisões e nos processos de formulação de políticas públicas pode permitir o reforço de aspectos positivos e a correção de falhas e eliminação de barreiras impeditivas à participação e à ação política *online* dos cidadãos.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente trabalho pretende avaliar os limites e as potencialidades do mecanismo de consultas públicas *online* da PMVV a partir da perspectiva da e-Participação. Diante disso, faz necessário se debruçar sobre as reflexões teóricas e empíricas de três aspectos que perpassam o tema da pesquisa: a participação popular na democracia, fatores que afetam a participação *online* e os modelos existentes para avaliação de instrumentos de e-Participação.

1.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DEMOCRACIA

Essa seção busca mapear como a literatura sobre democracia e participação tem respondido à seguinte questão: quais são as potencialidades e os limites da participação social na democracia contemporânea? Esse debate será estruturado a partir de discussões em torno das seguintes dimensões: capacidade dos cidadãos, interesse dos cidadãos, impactos do liberalismo, desigualdade social, impactos do pluralismo, desconfiança do cidadão e tamanho do território.

Em primeiro lugar, a falta de capacidade do cidadão para participar dos negócios públicos é apontada desde a antiguidade por Platão como um limite para a democracia participativa. Para esse pensador, o governo deveria ser entregue a especialistas, os filósofos, que, superiores a todos em seus conhecimentos, estariam empenhados em governar para o bem geral (PLATÃO, 1994; FINLEY, 1985). O autor era contra o governo popular porque o povo, não tendo capacidade suficiente, produziria decisões desastrosas (GOYARD-FABRE, 2003). Segundo Dahl (2001), essa sempre foi a mais importante rival das ideias democráticas. De forma semelhante, Bobbio (1986) aponta como um dos entraves à democracia o aumento do número de problemas que requerem competências técnicas. A tecnocracia e a democracia seriam antitéticas: “se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer” (BOBBIO, 1986, p. 34).

Mas a falta de capacidade do cidadão em participar não é consenso na literatura. Rauschenbach (2014), que faz uma revisão bibliográfica dos estudos teóricos e empíricos sobre participação em processos de democracia direta⁵, afirma

⁵ O autor chama de processos de democracia direta a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo. A iniciativa popular é um instrumento pelo qual a população pode apresentar projetos de lei. Por meio do plebiscito, os cidadãos são consultados sobre sua opinião em relação a algum tema, que depois

que, embora inúmeros autores questionem a capacidade e competência cognitiva do cidadão para decidir questões públicas específicas, estudos empíricos mostram que os cidadãos, tanto nas eleições quanto nas consultas populares, usam a mesma estratégia para tomar suas decisões: conciliar as informações limitadas com os próprios interesses. Os cidadãos também têm um comportamento similar ao dos representantes, votando contra a mudança quando não têm informações suficientes. Normalmente, se baseiam tanto nas informações disponíveis quanto nas recomendações de pessoas e instituições. Assim, os cidadãos são capazes de opinar sem necessariamente entender todos os detalhes técnicos de uma proposta, embora sua capacidade de processamento de informações seja limitada.

Este autor também afirma que os processos de democracia direta seriam ferramentas poderosas de treinamento e aprendizado para a população. Os cidadãos que participam regularmente em processos de democracia direta “têm conhecimentos mais amplos sobre a política em comparação com os que não participam ou não têm acesso aos mecanismos de democracia direta” (RAUSCHENBACH, 2014, p. 219). Outros autores também sustentam que a participação em processos de democracia direta ajuda o cidadão a tornar-se politicamente competente. Mill (1980), por exemplo, acreditava que de nada serve o sufrágio universal e a participação no governo nacional se o cidadão não foi preparado para participar em nível local. É nesse nível que ele aprende a se autogovernar. Para que os indivíduos sejam capazes de participar do governo de um grande Estado, deve-se fomentar as qualidades subjacentes a nível local. É a nível local onde o verdadeiro efeito educativo da participação é cumprido (MILL, 1980; PATEMAN, 1992)⁶. Seguindo este mesmo argumento, pode-se citar também a teoria de G. D. H. Cole⁷, que tenta transpor as análises da teoria de Rousseau para um cenário moderno. Cole produz uma teoria das associações, segundo a qual os

será objeto de lei. O referendo é o instrumento por meio do qual os cidadãos são chamados a decidir sobre um projeto já aprovado pelos representantes. O projeto só passa a ter vigência se houver aprovação da população.

⁶ De forma até contraditória, Mill considerava que as pessoas mais sábias e melhores deveriam ser eleitas para ocupar cargos em todos os níveis políticos. Pateman (1992) afirma que, de fato, havia profunda ambiguidade entre os fundamentos participativos de Mill e suas propostas mais práticas para o estabelecimento de um “Estado idealmente melhor” (p. 42).

⁷ Pateman indica as seguintes obras de Cole: *The world of labor*; *Labour in the Commonwealth*; *Self-Government in industry*; *Social theory*; *Guild socialism restated*; e *Chaos and order in industry*. Entretanto, sintetiza suas ideias sem apontar uma obra especificamente.

cidadãos precisariam participar de todas as associações que lhe dizem respeito, sendo uma das principais seu local de trabalho, por meio de algum tipo de autogoverno (PATEMAN, 1992). Assim como Mill (1980), Cole sustenta que é apenas pela participação a nível local e em associações locais que o indivíduo “aprende democracia” (PATEMAN, 1992, p. 55).

Em suma, estes estudos contrariam a tese da baixa capacidade dos cidadãos para a participação, indicando que os indivíduos aprendem a participar participando. Assim, a participação teria como uma de suas potencialidades o fomento ao desenvolvimento das capacidades democráticas dos cidadãos. Nessa linha, Rauschenbach (2014) também destaca uma contradição importante nos argumentos daqueles que questionam a capacidade do cidadão. Como defender que os cidadãos seriam incompetentes para tomar decisões políticas, por um lado, mas defender que seriam competentes para eleger representantes por outro? Há inclusive o risco de que sejam mais incompetentes nas eleições, pois o leque de dimensões é ainda maior.

Como se observa, a participação em nível local é vista como solução não apenas para a falta de capacidade do cidadão, mas também para sua apatia e falta de foco nas questões públicas, outro fator frequentemente apontado como um limite para a participação. Putnam (2000), quando analisa as causas da diminuição da participação política nos Estados Unidos, aponta como um dos motivos o “entretenimento eletrônico”, em especial a televisão, que faz com que grande parte do tempo livre das pessoas seja dedicado a uma atividade privada.

Por outro lado, Rauschenbach (2014) destaca que as pesquisas sobre o interesse do cidadão em participar são ambivalentes. Ao mesmo tempo em que os cidadãos sentem insatisfação com as instituições representativas⁸, nem todos se sentem motivados a participar da democracia. Em geral preferem um sistema democrático “camuflado”, no qual há uma configuração institucional invisível, que entra em funcionamento quando os cidadãos querem estar envolvidos no processo político.

⁸ Segundo Dahl (2012, p. 44), os séculos XVII e XIX viram a democracia representativa se estabelecer como a doutrina aplicável aos Estados nacionais (grandes e complexos) da era moderna. Entretanto, com o tempo também se desenvolveu o que se chamou de crise de representatividade (LEYDET, 2004; LÜCHMANN, 2007). As instituições criadas para suplantam a assembleia de cidadãos deixaram o governo tão longe do povo que alguns críticos passaram a questionar se este sistema de governo pode ser chamado de democrático.

A busca pelos interesses pessoais é outro fator apontado como um limite à participação na democracia liberal, visto que diminui tanto o interesse quanto o tempo do cidadão para se envolver nos negócios públicos. Tocqueville, por exemplo, considerava o individualismo perigoso para a democracia, pois tendia a gerar apatia política (TOCQUEVILLE, 2004). Putnam (2000) apresenta essa como uma das explicações para a diminuição da participação nos Estados Unidos. Os indivíduos sofreriam grande pressão para progredir na carreira profissional, o que deixaria a participação nas questões da comunidade em segundo plano. Nesse sentido, o liberalismo é visto como fator limitador à democracia participativa por alguns autores. Para Barber (2003) cinismo, alienação política e preferência por negócios privados são mais do que consequências da modernidade. São sintomas inseparáveis da forma liberal de pensar, que destrói a participação. Para o autor, o liberalismo faz mal à democracia e a sobrevivência desta depende de encontrar arranjos institucionais desconectados da teoria liberal.

Para Santos e Avritzer (2002), o prejuízo que o liberalismo causa à democracia não se restringe aos efeitos na forma de pensar e agir, e sim é resultado de uma disputa de poder. A restrição à participação seria uma estratégia do capitalismo para estabilizar a sociedade:

Estes processos tendem a ser objeto de intensa disputa política. Como vimos antes, as sociedades capitalistas, sobretudo nos países centrais, consolidaram uma concepção hegemônica de democracia, a concepção da democracia liberal com a qual procuraram estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo. Essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação a redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não “sobrecarregar” demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição. (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 59)

Os autores ressaltam que os processos de intensificação democrática tendem a ser contestados pelas “elites excludentes” que combatem ou descaracterizam os processos participativos.

Parte da literatura também tem destacado as desigualdades socioeconômicas entre cidadãos como fatores que limitam os potenciais da participação. Rousseau (1999) entendia que certas condições socioeconômicas eram necessárias para um sistema participativo. Ainda que haja diferenças econômicas entre os cidadãos, para

que houvesse efetiva participação todos deveriam ser independentes economicamente e tais diferenças não poderiam conduzir a uma desigualdade política. Numa sociedade assim, haveria uma interdependência entre os cidadãos, de forma que ninguém tivesse poder de comprar a vontade do outro e ninguém tivesse necessidade de se vender. Essa “situação participativa” seria tal que cada cidadão seria impotente para realizar qualquer coisa sem a cooperação de todos os outros, ou da maioria. A única política a ser aceita por todos seria aquela em que os benefícios e encargos seriam igualmente compartilhados. Isso garantiria que cada um, ao decidir, pensasse na “vontade geral” (PATEMAN, 1992). Também Tocqueville (2005), ao analisar os fatores que contribuíam para a democracia na América, indica que os americanos tinham igualdade, não apenas econômica, mas também intelectual, para participar da vida pública⁹. Havia relativa igualdade de condições para participar (DAHL, 2001).

As discussões sobre o liberalismo e a igualdade entre os cidadãos leva a pensar sobre outro fator considerado importante para favorecer ou prejudicar a democracia participativa: o pluralismo. Rousseau (1999), que considerava que os cidadãos poderiam decidir conforme uma “vontade geral”, sustentava que a “multiplicidade de costumes” poderia levar a “discussões espinhosas” e assim prejudicar tal deliberação (ROUSSEAU, 1999, p. 83).

Por outro lado, Bobbio vê no pluralismo e no dissenso um aspecto necessário. Segundo Bobbio, o pluralismo é a única forma de verificar uma característica fundamental da democracia dos modernos: a liberdade. Isto é, apenas onde o dissenso é livre, o consenso é real. E apenas onde o consenso é real o sistema pode proclamar-se democrático:

Tudo está portanto em conexão: refazendo o percurso em sentido contrário, a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e, enfim, a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política (BOBBIO, 1986, p. 63-64).

⁹ Interessante que Tocqueville mostra um efeito colateral da igualdade, no sentido de que esta poderia levar ao individualismo. Esse ponto ressalta o fato de que alguns fatores podem ser vistos tanto como oportunidade quanto como ameaça para a participação democrática.

Para Dahl (1997), os regimes que poderiam ser chamados de “poliarquias”, isto é, marcados por um alto grau de democratização, são aqueles que possuem maior pluralidade política e em que não haveria apenas um centro de poder, mas vários. Tal fato, segundo Bobbio (1986), seria resultado do individualismo. Este ponto é curioso, pois pela lógica de Bobbio, o individualismo produz o pluralismo, que por sua vez fortalece a democracia, enquanto para outros autores, ocorre justamente o contrário. O individualismo e o liberalismo são dois dos aspectos mais problematizados como nocivos à democracia participativa.

Outro fator recorrentemente apontado como limitador da participação é a desconfiança do cidadão nas instituições. O cidadão tende a participar menos se desconfia que sua opinião (ou a opinião da maioria) não será levada em consideração pelos representantes. Rousseau (1999) é o primeiro a mostrar a interligação dos fatores individualismo, arranjo institucional ruim e desconfiança. O autor defende que uma boa constituição do Estado pode estimular a participação e ter um efeito psicológico e educativo positivo no cidadão, enquanto um mau governo produzirá desconfiança, diminuindo a participação, visto que os cidadãos irão preferir se ocupar de seus negócios particulares. Rauschenbach (2014) também mostra que processos de democracia direta puramente consultivos podem diminuir a confiança no governo, já que nem sempre as propostas aprovadas pelos cidadãos podem ser implementadas, o que geraria frustrações.

Putnam (1996) trabalha a inter-relação entre vários destes fatores que limitam ou potencializam a participação, tais como apatia, igualdade, confiança e participação em nível local. Em sua pesquisa para traçar o nível de civismo na Itália, o autor partiu da constatação de que o desempenho institucional¹⁰ da região Norte era melhor que o da região sul. A partir disso, identificou que existe uma correlação entre este desempenho e a “virtude cívica” de cada região. Os cidadãos do Norte tinham mais interesse pelas questões públicas, ainda que isso lhes custasse colocar em segundo plano os interesses individuais. Esta virtude cívica, por sua vez, estava associada à igualdade política, solidariedade, confiança mútua e participação em associações (não governamentais). O papel das associações como formadoras de cultura cívica é um tema bastante abordado pelos teóricos da democracia

¹⁰ Putnam (1996) define desempenho institucional como a capacidade das instituições de receberem as demandas sociais e as implementarem por meio de políticas públicas.

participativa. O próprio Tocqueville já havia relacionado a democracia na América à propensão dos americanos a se associarem para tratarem dos mais diferentes assuntos da vida comunitária (TOCQUEVILLE, 2005, p. 219). Putnam (1996) esclarece que as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. Os membros das associações têm mais consciência política, confiança social, participação política e competência cívica. A essas características, Putnam também denomina “capital social”¹¹. O associativismo seria, assim, pré-condição necessária para a participação e para um governo democrático.

Por fim, outro fator limitante da participação seria a extensão do Estado e o tamanho da população. O próprio Rousseau já havia declarado em *O contrato social* que um Estado pequeno era preferível a um Estado grande. Dahl (2001, p. 108) chega a afirmar que o próprio Rousseau compreendia perfeitamente que para um país grande, seria necessária a representação. Para Rousseau, um Estado muito grande não poderia ser bem governado e haveria “mil razões” para demonstrar essa máxima (ROUSSEAU, 1999, p. 56). Dentre aquelas relacionadas à participação, pode-se mencionar o afrouxamento dos vínculos sociais, a dificuldade de reunião e a multiplicidade de costumes e discussões espinhosas. No mesmo Estudo sobre a diminuição da participação na América, Putnam (2000) aponta a suburbanização e a expansão das cidades como prejudicial à manutenção da cultura cívica, já que dificulta o contato com amigos e vizinhos.

Em contrapartida, há autores que não consideram o tamanho do Estado e da população um aspecto limitador. Em primeiro lugar, porque se poderia fortalecer a democracia pela participação em nível local, conforme já apontado anteriormente. Retomando o tema da participação local, Bobbio (1986) sustenta que entre a democracia representativa e a direta existe um *continuum* de formas intermediárias. De acordo com o autor, devido à extensão das nações modernas, o referendo¹² é o único instituto de democracia direta de concreta aplicabilidade e de efetiva aplicação na maior parte dos estados de democracia avançada. Mas este seria um

¹¹ Na obra de 1996, o conceito de “capital social” de Putnam difere de Bourdieu no sentido de que, para o primeiro, o capital social está relacionado a valores coletivos de integração social, enquanto que, para o segundo, são capacidades que o indivíduo possui na luta por seus interesses (SIISIÄINEN, 2000). Já na obra de 2000, Putnam concorda com Bourdieu que “capital social” também tem um aspecto individual, em forma de “conexões que beneficiam seus próprios interesses” (PUTNAM, 2000, p. 20).

¹² Instrumento por meio do qual os cidadãos são chamados a decidir sobre um projeto já aprovado pelos representantes. O projeto só passa a ter vigência se houver aprovação da população.

“expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias”, do qual não seria possível lançar mão com frequência (BOBBIO, 1986, p. 53). Curiosamente, Bobbio aponta, em tom jocoso, que a única hipótese alternativa ao referendo seria “ficção científica”, por meio da transmissão de voto a um cérebro eletrônico, “sem sair de casa e apenas apertando um botão” (BOBBIO, 1986, p. 54).

Ironicamente, segundo as pesquisas de Rauschenbach (2014), o tamanho do Estado não seria limitação para a democracia participativa justamente porque há recursos tecnológicos que permitem a execução de consultas populares de uma maneira confiável. Fica então a pergunta: seria a tecnologia, especialmente as ferramentas de comunicação digital, uma das soluções para viabilizar a democracia participativa nas nações modernas?

Em suma, vimos até aqui que as afirmações clássicas de que falta de capacidade dos cidadãos, sua apatia e sua diversidade desfavorecem ou, no limite, impedem sua participação, têm sido contestados por parte da literatura recente sobre o tema. Fatores como a lógica individualista, o modo liberal de pensar, as desigualdades sociais existentes em nossa sociedade e a desconfiança dos cidadãos em relação às instituições políticas têm sido apontados como importantes obstáculos para a participação nas democracias contemporâneas. Já o associativismo e o capital social têm sido considerados fatores importantes no estímulo à participação política. O uso de novas tecnologias da informação e comunicação poderia ajudar a superar outro obstáculo comumente indicado para a participação: o tamanho do Estado e da própria população. Conforme vimos nesta seção, porém, a participação de forma geral é ainda limitada por diversos outros fatores como a desigualdade social e a desconfiança da população. Estes e outros fatores também afetam os limites e as potencialidades da participação política *online*? A próxima seção tem como objetivo revisar a literatura sobre Internet e participação política, buscando respostas para esta questão.

1.2 LIMITES E POTENCIALIDADES DA PARTICIPAÇÃO *ONLINE*

Com o advento da Internet, surge também a expectativa de que a popularização das ferramentas para interação *online* e compartilhamento da informação possa resolver o problema do déficit da participação política, tanto no sentido de estimular a participação, promovendo uma verdadeira mudança de

cultura, quanto oferecendo ferramentas para viabilizar a deliberação e a participação em massa nos debates e decisões. Tais perspectivas levaram pesquisadores a investigar as expectativas, realizações e frustrações relacionadas à participação popular na democracia por meio da Internet, campo que recebeu distintas designações, tais como “democracia digital”, “democracia eletrônica”, “democracia virtual”, “*ciberdemocracia*” e “e-democracia”.

Pode-se dividir este debate em três partes. Primeiro, a euforia e o otimismo com o potencial da Internet para a democracia participativa. Em segundo lugar, a frustração ao se perceber que as expectativas não se cumpriram como o imaginado. E, terceiro, diante das dificuldades, uma análise dos fatores que podem favorecer ou dificultar a participação política *online*.

Castells (2003), um dos mais importantes autores sobre o tema, mostra que havia uma expectativa de que o ciberespaço se tornaria uma “ágora eletrônica global”, fazendo uma clara analogia com a democracia ateniense. Entretanto, a Internet não seria um simples instrumento de comunicação. Ela se ajustaria às características básicas do tipo de movimento social que está surgindo na Era da Informação, e funcionaria como uma infraestrutura material de uma forma de organização em rede. Essa configuração permitiria a esses movimentos serem diversos e coordenados ao mesmo tempo e engajarem-se num debate permanente sem, contudo, ficarem paralisados por ele, já que cada um dos participantes poderia reconfigurar uma rede de suas afinidades e objetivos, “com superposições parciais e conexões múltiplas” (CASTELLS, 2003, p. 118). Segundo o autor, esperava-se que a Internet fosse um instrumento ideal para promover democracia. Os motivos para essa expectativa seriam o fácil acesso à informação política, que permitiria a diminuição da assimetria de informação (os cidadãos seriam quase tão bem informados quanto seus líderes) e a interatividade, que tornaria possível ao cidadão solicitar informações, expressar suas opiniões e pedir respostas pessoais a seus representantes.

Também falando sobre o período de maior otimismo, Gomes (2005) analisa os efeitos políticos da Internet no contexto brasileiro. Buscando responder à pergunta “o que a Internet pode fazer pela participação política?”, o autor lembra que, no início dos anos 90, havia “exageros da retórica da revolução tecnológica” (GOMES, 2005, p. 63) juntamente com sincera esperança de uma renovação,

induzida pela Internet, da esfera pública e da democracia participativa. Praticamente todas as formas de ação política poderiam ser agora realizadas mediante a Internet. A esfera pública poderia, enfim, comunicar-se com a esfera civil. A Internet seria uma zona neutra onde o acesso à informação seria amplamente disponível e a discussão seria imune à dominação do Estado. Haveria grande capacidade de conectar indivíduos em redes e de tornar possíveis discussões e debates participativos em grandes distâncias. Assim, a Internet permitiria a superação dos limites de tempo e espaço para a participação política, uma grande extensão e qualidade do estoque de informações *online*, a ausência de filtros e controles, maior facilidade de interatividade e interação e oportunidades para vozes minoritárias ou excluídas.

Entretanto, segundo Castells (2003), já na década de 2000, a maioria dos estudos e relatórios descreviam um quadro “melancólico” (p. 128). A maioria dos governos usava a Internet como um quadro de avisos eletrônico, mas sem se empenhar numa interação real. Os representantes mantinham sítios na Internet, mas não davam muita atenção a eles. Por isso, seria surpreendente se a Internet invertesse a desconfiança política profundamente arraigada entre a maioria dos cidadãos no mundo todo. Com essa crise generalizada de representatividade, poucos faziam uso do canal de comunicação interativo, de ambos os lados da conexão. Além disso, havia também uma frustração com relação à expectativa inicial de que a Internet permitisse superar uma “política do escândalo”. Ou seja, uma guerra de informação na mídia tradicional para desonrar um oponente ou restaurar a imagem de um político. A Internet passou a ser usada por pessoas de todo tipo para difundir informação e rumores políticos. Esta constatação do autor, no ano de 2001, de certa forma antecipou o que hoje popularmente é denominado como *fake news*. Em vez de fortalecer a democracia, por meio da informação e participação dos cidadãos, a Internet aprofundou a crise de legitimidade política, ao fornecer uma plataforma mais ampla para a política do escândalo.

Diante desse quadro, diversos autores buscaram identificar como a Internet realmente potencializava a participação política e quais fatores contribuía, ou não, para isso. Gomes (2005) aponta que parte da literatura tem indicado restrições e déficits próprios da Internet no que tange à sua contribuição para democracias modernas. Uma parte das críticas, por exemplo, coloca em cheque a qualidade da

informação política. Dado que a maior parte da informação política tem como fonte indivíduos com interesse político, como pode o cidadão comum distinguir num volume tão grande de informação política entre aquela confiável, veraz e relevante e aquela errônea, distorcida e falsa?

Para além das características próprias da Internet, diversos estudos têm indicado que fatores que tendem a obstaculizar a participação política como um todo têm efeitos semelhantes sobre a participação política *online*. Um destes fatores é a desigualdade social. Castells (2003), por exemplo, afirma que, “a centralidade da Internet em muitas áreas da atividade social, econômica e política, equivale à marginalidade para aqueles que não têm acesso a ela” (CASTELLS, 2003, p. 203), ou tem acesso limitado ou incapacidade de utilizá-la plenamente. O termo utilizado por ele é “divisão digital”, significando a desigualdade de acesso à Internet. De forma semelhante, Gomes (2005) afirma que uma autêntica experiência democrática depende basicamente de uma paridade entre os cidadãos. Mas, no caso da Internet, o que se vê é uma distribuição desigual de competências técnicas, de recursos financeiros e de habilidades educacionais, se transformando numa nova desigualdade de oportunidades políticas.

Gomes (2005) cita ainda o problema da ausência de cultura política como limitador do potencial da Internet. Apenas a mudança do meio de informação não é suficiente para superar o senso de apatia e produzir vontade e interesse no jogo político entre os cidadãos. Já Maia (2011) indica que diversos estudos mostram que obstáculos tradicionais ao exercício da democracia (falta de informação, apatia e desconexão entre os cidadãos e seus representantes) persistem mesmo em cidades em que existe amplo acesso à tecnologia. Destaca, nesse sentido, a relevância do capital social para a participação política *online*.

Tais estudos evidenciam que a Internet não pode ser separada do contexto mais amplo da vida das pessoas. Ela não é um mundo virtual paralelo ou à parte das atividades cotidianas, mas deve ser entendida de forma integrada ao conjunto da vida, suplementando as interações face a face. Maia (2011, p. 69) completa:

No momento atual, diversos autores têm concordado de que a mera existência da Internet não leva ao aumento da organização e da participação política se os usuários não têm um interesse prévio nessas questões. Nesse sentido, estudos empíricos têm mostrado que a internet é mais utilizada para manter os laços já existentes do que para criar novos vínculos (MAIA, 2011, p. 69).

Em diálogo com estudos que demonstram que, genericamente tomados, os usuários da Internet não são muito interessados em participação política, Gomes (2011) argumenta que, em determinadas circunstâncias, indivíduos podem participar de modo extremamente relevante em algumas circunstâncias específicas. Isto é, o cidadão que usa tecnologias de conexão digital pode estar em um estado de latência.

Uma pergunta central para a pesquisa relativa à participação na democracia pela Internet, portanto, seria: por que as pessoas empregariam tais iniciativas em determinadas circunstâncias? O autor oferece como resposta a expectativa que as pessoas têm de atingir os fins desejados. Isto é, os instrumentos e canais de participação *online* devem ser vistos como oportunidades e os custos dispendidos neles devem ser largamente recompensados pelos benefícios. Por isso, as iniciativas de participação incluem cálculos de eficiência ou efetividade da participação (GOMES, 2011).

Gomes (2011) propõe, portanto, que a discussão da participação política seja situada no horizonte de uma premissa ampla, segundo a qual o jogo político democrático prevê lutas concorrenciais permanentes pela busca de determinar ou influenciar a decisão política no Estado. Nesse sentido, iniciativas de democracia digital bem-sucedidas não pressupõem necessariamente participação massiva, mas o fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania frente a outras agências com interesse político, como o sistema político, as corporações econômicas (empresas) e as corporações sociais (sindicatos, ONGs, partidos etc.). Evidentemente, nem todas as pessoas desejam participar das questões públicas, mas as iniciativas de participação *online* precisam estar abertas a todos que assim desejarem.

Estudos que têm se dedicado de forma mais específica à participação em canais institucionais de interação *online* têm encontrado resultados semelhantes. A desigualdade social e a exclusão digital são obstáculos centrais para o uso destas ferramentas de acordo com Freitas (2016). A autora discute a efetividade das iniciativas de participação política digital sob o ponto de vista da inclusão. Sua análise parte de uma pesquisa realizada em 2015, com o intuito de identificar o perfil socioeconômico e político dos usuários do portal e-Democracia.

Freitas (2016) identifica que o perfil dos usuários está muito aquém de representar os vários grupos políticos e estratos sociais existentes no Brasil. A maioria dos participantes foi de homens (89%), brancos (68%), predominantemente com idade entre 26 a 40 anos (47%), com alta escolaridade, sendo 53% com pós-graduação completa. Além disso, 47% possuíam renda mensal familiar superior a R\$ 9.000,00. Essa situação prejudicaria a legitimidade da iniciativa, pois não se constata a representação das mais variadas classes sociais, como também minorias, com distintos níveis de escolaridade e renda.

Segundo a autora, o fator fundamental que explica essa condição é a educação política necessária para desencadear o processo participativo. Entre as condições para a deliberação democrática ocorrer, estaria a necessidade de os indivíduos possuírem “elementos cognitivos, socioeconômicos e culturais” necessários para a livre expressão de suas ideias. Essa situação seria verificada também em outras pesquisas sobre o mesmo assunto (FREITAS, 2016, p. 116).

Mesmo quando detém as habilidades necessárias para o uso dos canais institucionais *online* de participação, representantes políticos e cidadãos podem não desejar utilizá-los. Mendonça e Pereira (2016)¹³, por exemplo, investigaram o uso dos canais de comunicação *online* da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – ALMG, que incluem enquetes, consultas públicas e possibilidade de enviar mensagens aos deputados, além de sugerir projetos de lei.

Um obstáculo apontado na pesquisa foi a indisposição dos representantes para interagir com os cidadãos. Os parlamentares veem a necessidade de gerenciar sua imagem pública como um risco. Segundo um entrevistado, “há poucas indicações de que deputados procurem reinventar ou reinterpretar seu papel público por meio da Internet” (MENDONÇA e PEREIRA, 2016, p. 202). Os parlamentares parecem não estar dispostos a participar do fórum de discussão e nem parece ter maturidade política para colocar um projeto de lei em discussão pública.

¹³ Esta pesquisa está inserida no livro “Democracia digital, comunicação política e redes”, de Silva, Bragatto e Sampaio (2016). A obra é parte dos esforços e trabalhos desenvolvidos pelo laboratório Cultura Digital, parceria firmada entre o Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e o Ministério da Cultura, e tem como propósito a experimentação, formação e desenvolvimento de políticas de participação e democracia digital por meio de metodologias e softwares livres. Os autores entendem que a democracia digital é um “caminho sem volta” na relação entre Estado e Sociedade. O livro apresenta diversos artigos sobre teoria e prática sob o tema da democracia digital.

Outro obstáculo identificado por esta investigação, agora externo, foi a indisposição dos cidadãos para participar. Mendonça e Pereira (2016) destacam que diversos estudos indicam que o simples uso da Internet não leva, necessariamente, ao incremento da participação política dos cidadãos¹⁴. Muitas pessoas evitariam discussões políticas em arenas institucionalizadas, preferindo discutir política em espaços mais informais, fluidos e com fluxos menos controlados no que tange ao intercâmbio de discursos. Esta ideia também é sustentada por Castells (2012) e Graeber (2015). A falta de conhecimento do cidadão sobre as atribuições, prerrogativas e limites da ALMG e a exclusão digital também foram citadas como obstáculos ao uso dessa ferramenta de participação *online* por este estudo.

As características dos canais institucionais de participação também podem criar incentivos ou obstáculos à participação. Silva (2011) defende que determinados requisitos precisariam ser cumpridos pelos *sites* e canais de interação *online* governamentais para contribuir com o bom funcionamento do sistema democrático contemporâneo: aumentar o engajamento político do cidadão; tornar o Estado mais transparente; fortalecer os processos de *accountability*; e criar um ambiente para a deliberação pública. Como proposta, o autor trabalha com três requisitos democráticos a serem cumpridos pela “interface digital”: publicidade, responsividade e porosidade.

A publicidade diz respeito a tornar o Estado mais transparente ao cidadão e também poderia ser compreendida como noção homônima ao conceito de “esfera pública”, já que remete a tudo que é visível, acessível e disponível ao domínio público. A responsividade aponta para o diálogo do Estado com o cidadão, de forma que os agentes do Estado devem responder aos cidadãos quando estes demandam indagações ou questionamentos sobre temas de concernência pública. Há conexões com a *accountability*, já que o agente governamental se vê obrigado a dar justificativas dos seus atos à esfera pública. Além disso, esta resposta pode ser apenas o fornecimento de informações como também a prestação de um serviço. E a porosidade se trata da abertura de *inputs* na produção da decisão política, isto é, participação. Significa abrir o Estado para além do período eleitoral, criando mecanismos que permitam ao cidadão influenciar nas decisões governamentais.

¹⁴ Afirmações como esta são controversas e são questionadas por outros autores. Castells (2012), por exemplo, sustenta que a ação comunicativa, potencializada pela Internet, desperta emoções, como a indignação, que levam as pessoas a se envolverem em ações coletivas.

A forma como os canais institucionais de participação *online* são divulgados também pode ampliar ou diminuir a participação dos cidadãos. Cunha, Coelho e Pozzebon (2014), por exemplo, investigaram o orçamento participativo digital de Belo Horizonte, realizado pela primeira vez em 2006 e repetido em 2008 e 2011. Por meio de uma plataforma *online*, os cidadãos podiam votar nas obras que julgavam mais necessárias. Na primeira edição, houve cerca de 173 mil votantes, com aproximadamente 500 mil votos computados. Entretanto, na segunda este número caiu para 124 mil e na terceira para apenas 25 mil. Os autores concluíram que as ações de divulgação foram determinantes para o grande número de participações ocorridas inicialmente.

Para explicar a diminuição crescente no número de participações, as autoras apontam como causa principal o fato de que a divulgação do orçamento participativo digital enfatizava aspectos operacionais, tais como datas, locais e documentos necessários para votação, mas havia poucas menções ao potencial deliberativo da ferramenta. Ao descrever sobre o orçamento participativo digital como uma votação ou eleição, imprensa e governo excluíram o papel político ativo do cidadão na deliberação. Concluíram que prática social é “esvaziada do seu aspecto emblemático de participação na tomada de decisão pública e rendida ao aspecto de um instrumento digital para uma votação” (CUNHA, COELHO e POZZEBON, 2014, p. 11).

Em suma, parte da literatura tem indicado que fatores que afetam participação de forma geral também têm efeitos sobre a participação política *online*, tais como: as desigualdades sociais, a cultura política e o capital social. A participação pela Internet seria, ainda, fortemente afetada pela eficácia atribuída pelo cidadão a esta participação. Os cidadãos podem preferir participar em espaços mais fluídos e menos formais. Além disso, as formas como os canais de participação são divulgados para a população e o próprio desenho destes canais têm efeitos sobre sua efetividade.

1.3 E-PARTICIPAÇÃO: CONCEITOS E MODELOS DE AVALIAÇÃO

1.3.1 Conceito e dimensões da e-Participação.

Conforme exposto na seção anterior, existe uma relação complexa entre as tecnologias da informação e da comunicação e as atividades democráticas. Destas complexidades, emergiu um campo de estudos que ficou conhecido como “Democracia Digital” ou “e-Democracia” (MAGALHÃES, 2018a). A e-Democracia poderia ser definida sinteticamente como o uso da tecnologia da informação e comunicação dentro dos processos políticos democráticos. A e-Democracia se preocupa com o uso da Tecnologia da Informação e Comunicação para engajar os cidadãos, apoiar o processo de tomada de decisão e fortalecer a democracia representativa por meio de lógicas participativas, tendo como seu principal mecanismo a Internet, acessada por meio de uma variedade de canais. A e-Democracia poderia ser dividida em duas áreas distintas: a e-Participação e o e-Voto (MACINTOSH, 2004).

No que se refere à e-Participação, podem ser identificadas diversas definições do termo, de forma que este é considerado um campo híbrido, com múltiplas entradas (SAMPAIO, 2014; MACINTOSH, COLEMAN e SCHNEEBERGER, 2009), tendo relação com a teoria democrática, com estudos de comunicação, estudos de tecnologia e ciência da informação, além de filosofia política, sociologia e administração pública (SANFORD e ROSE, 2007). Além disto, este é um campo com alto nível de dinamismo, cujos fatores contextuais e efeitos mudam com o tempo, às vezes em direções contraintuitivas (MEDAGLIA, 2011).

Por exemplo, para Santos (2018a), a e-Participação é definida como:

A exploração das tecnologias de informação e comunicação de modo a envolver os cidadãos, incitando-os à participação, tanto e quanto possível nos processos democráticos, promovendo a interação entre eles, com os políticos e tomadores de decisão, e ainda, fornecendo-lhes condições e informações necessárias ao processo para reforçar seu papel na tomada de decisão (MAGALHÃES, 2018a, p. 23).

Ou seja, as iniciativas de e-Participação seriam utilizadas para agregar valor à representação democrática e possibilitar a abertura da tomada de decisão, expandindo o padrão das relações entre governo e cidadãos.

Já segundo Sæbø, Rose e Flak (2008), a e-Participação envolve “estender e transformar a participação em sociedades democráticas e processos consultivos, mediados pela tecnologia da informação e comunicação, primariamente a Internet” (p. 1). Seria uma interação política, mediada pela tecnologia, entre as esferas civis da sociedade e a política formal, assim como a administração.

Pode-se citar também a definição oferecida pela rede de pesquisa DEMO-net¹⁵, segundo a qual a e-Participação incluiria todas as formas de engajamento digital, desde as iniciativas *top-down* até as iniciativas *bottom-up* (DEMO-NET, 2007). Iniciativas *top-down* seriam aquelas em que o governo promove a participação da população, enquanto iniciativas *bottom-up* ocorrem quando a população demanda sua participação ou se mobiliza, independente da atuação governamental. A e-Participação descreveria, então, os esforços para ampliar e aprofundar a participação política por meio da viabilização da conexão entre os cidadãos entre si, e com seus representantes e governos eleitos, utilizando a Tecnologia da Informação e Comunicação (DEMO-NET, 2007, p. 9).

Uma definição mais precisa do que seria e-Participação é necessária porque o conceito de “participação” é utilizado em uma grande variedade de áreas e obteve uma gama ainda maior de significados, de forma que mesmo dentro da teoria democrática o entendimento do que seria participação pode variar (CARPENTIER, 2012). Alguns autores consideram que o simples acesso a informações e a interação com os representantes já poderiam ser considerados como formas de participação. Entretanto, Carpentier (2012) explica que isso faz com que o vínculo com o principal componente da participação, isto é, o poder, fique obscurecido. E completa:

Acesso e interação são importantes para o processo participatório na mídia – eles são a condição para que ele seja possível – mas eles são muito distintos da participação por sua falta de ênfase explícita na dinâmica do poder e na construção da decisão (CARPENTIER, 2012, p. 172, tradução nossa).

Assim o autor sugere que haja uma clara distinção entre acesso, interação e participação, e que esta última seja definida como “um processo político no qual os atores envolvidos nos processos de tomada de decisão estão posicionados em

¹⁵ DEMO-Net, sigla de The Democracy Network, é um projeto de pesquisa fundado pela Comissão Europeia, com o objetivo de fortalecer a pesquisa tecnológica, social e científica no campo da e-Participação.

direção ao outro através de relações de poder” (CARPENTIER, 2012, p. 1). Ou seja, a participação precisaria envolver as disputas de poder na sociedade e algum nível de influência nessas disputas (SAMPAIO, 2014).

Diversos pesquisadores têm se dedicado ao estudo da e-Participação. Revisando essa literatura, em sua tese de doutorado, Sampaio (2014) indica os principais aspectos que têm sido considerados nestes estudos: atores envolvidos, atividades, contexto, tecnologias, efeitos e avaliação.

O primeiro aspecto que tem sido considerado por parte da literatura seriam os atores envolvidos ou interessados (*stakeholders*). Os cidadãos seriam o foco principal e o propósito principal da e-Participação seria aumentar a capacidade do cidadão de participar dos processos políticos. Outros atores envolvidos são os políticos, administradores públicos e outros técnicos. Em relação aos cidadãos, estudos têm dado ampla atenção à igualdade de acesso às oportunidades de e-Participação e à preocupação com a falta de engajamento de parcelas da população (como os jovens), sendo a cultura política (falta de confiança nos políticos e instituições) a principal explicação deste fenômeno (SAMPAIO, 2014).

Em segundo lugar, as atividades da e-Participação tem sido outro aspecto considerado por essa literatura. Essas atividades podem envolver as discussões entre cidadãos e governantes, antes da tomada de decisão, consultas *online*, petições *online*, voto *online* e e-decisão. As consultas são consideradas uma das formas mais utilizadas de e-Participação nas democracias do mundo e podem ser orientadas para múltiplos fins, tais como a criação de leis ou simplesmente a condução de políticas públicas. Por outro lado, Sampaio (2014), a partir das reflexões de Barros e Galvão, destaca que:

É preciso ter em conta que as consultas online podem ser realizadas apenas como modo de ouvir o cidadão, sem a obrigação de resposta direta, sem maior influência na realidade; ou como um modo de engajar o cidadão na construção coletiva de uma solução para uma questão comum. De um lado, teríamos a consulta online como tão somente um modo de coletar a opinião do cidadão. Do outro, a consulta online como parte institucionalizada do processo legislativo ou administrativo (BARROS e GALVÃO, 2013, p. 278, apud SAMPAIO, 2014, p. 165).

Assim, a falta de *empowerment* e impacto real da participação nas decisões são apontados por parte da literatura como complicadores das consultas *online*, que podem produzir frustrações e aumentar a desconfiança nas instituições.

Em terceiro lugar, em relação ao contexto, parte da literatura indica que um amplo conjunto de fatores afeta a e-Participação e não podem ser desconsiderados, tais como estruturas sociais, cultura política local, informações disponíveis, infraestrutura tecnológica, acessibilidade, questões legais, estrutura administrativa e organização política (SÆBØ, ROSE e FLAK, 2008, apud SAMPAIO, 2014). Como se observa, o aspecto contextual deve ser levado em consideração na promoção das iniciativas de e-Participação. Entretanto, há a percepção de que muitas iniciativas não são bem-sucedidas justamente porque há um foco excessivo na tecnologia, enquanto as questões sócio-organizacionais são ignoradas (PORWOL, OJO e BRESLIN, 2013, apud SAMPAIO, 2014).

Em quarto lugar, o tema da aplicação e das formas da tecnologia tem sido tratado nos trabalhos de e-Participação sob o ponto de vista das escolhas tecnológicas ideais para se alcançar determinados resultados. Entretanto, alguns autores criticam o determinismo tecnológico, sustentando que as tecnologias não são solução para quaisquer problemas democráticos. Além disso, há de se discutir também o fato de as ferramentas *online* não estarem isoladas dos canais tradicionais (*offline*) de participação e de informação (SAMPALIO, 2014).

Por fim, Medaglia (2011) *apud* Sampaio (2014), afirma que atualmente um importante foco do estudo da e-Participação é a avaliação de seus efeitos e formas, e não mais apenas a descrição de suas atividades. A avaliação do impacto da e-Participação é tarefa difícil, especialmente quando envolve a tentativa de considerar separadamente os efeitos de uma única atividade.

De qualquer forma, pela definição encontrada em parte da literatura, conclui-se que a e-Participação não poderia ser avaliada simplesmente por sua eficiência técnica, mas, principalmente, por sua capacidade de incrementar democracia (SAMPALIO, 2014) e valores democráticos, tais como representação, engajamento, transparência, deliberação, igualdade e controle social (MACINTOSH e WHYTE, 2008). Na próxima subseção, buscaremos na literatura um modelo que permita uma avaliação complexa e multidimensional de mecanismos de e-participação.

1.3.2 Modelos de avaliação da e-Participação

Na tentativa de encontrar um formato de avaliação da e-Participação que fosse efetivo, muitos modelos foram propostos. Porwol, Ojo e Breslin (2013) elaboraram um levantamento dos principais modelos propostos e organizaram-nos segundo o período de surgimento e a dependência entre eles.

Segundo os autores, a maioria dos modelos tem como objetivo descrever os níveis de participação e engajamento e avaliar a e-Participação. Entretanto, possuem natureza descritiva, sem fundamentos conceituais ou teóricos (PORWOL, OJO e BRESLIN, 2013). Por outro lado, os modelos mais recentes têm feito maior uso de estudos de caso e de embasamento metodológico. Tendo-se como referência o número de citações de cada um, os modelos mais maduros seriam: Preece's Social Participation Model; Macintosh's Evaluation Framework, Tambouris' E-Participation Assessment Framework e Phang's Exploitation Framework. Entre esses, somente o Modelo de Avaliação de Macintosh descreve as entidades, as formas, os processos e objetivos associados com uma perspectiva democrática da e-Participação de acordo com esses autores (PORWOL, OJO e BRESLIN, 2013).

Macintosh (2008) sustenta ser bem aceito pela literatura que três fatores devem ser considerados ao se conceber um instrumento de e-Participação: técnico, social e político. Assim, como critério de avaliação de iniciativas de e-Participação, três perspectivas devem ser levadas em consideração: democrática, sociotécnica e de projeto.

O Modelo de Avaliação de Macintosh é utilizado como base para a proposta de avaliação de e-Participação da DEMO-Net, um projeto de pesquisa fundado pela Comissão Europeia, com o objetivo de fortalecer a pesquisa tecnológica, social e científica no campo da e-Participação, e é considerado uma das abordagens mais elaboradas nesta área (DEMO-NET, 2008). Adotaremos esse modelo para avaliar a experiência da consulta pública *online* da PMVV neste trabalho. Abaixo, segue o detalhamento das três perspectivas do modelo de avaliação DEMO-Net/Macintosh.

- **De Projeto:** "Analisa em detalhes os objetivos específicos dos projetos de e-Participação e em que extensão as iniciativas estão adequadas aos objetivos. Essa perspectiva implica uma avaliação dos resultados dos projetos em relação aos objetivos articulados. Aqui, as prioridades, as interpretações e as expectativas das diferentes partes

interessadas e os objetivos específicos de diferentes iniciativas podem variar. No entanto, alguns critérios gerais são necessários para produzir resultados comparáveis” (DEMO-NET, 2008, p. 20, tradução nossa).

- **Sociotécnica:** “Considera em que extensão as ferramentas implantadas afetam diretamente os resultados, isto é, ajudam a atingir os objetivos do projeto. Portanto, a avaliação examina a aceitação e uso público, a utilidade e a aceitabilidade da ferramenta em relação aos usuários e processos. Aqui, questões como usabilidade e acessibilidade são importantes, para obter informações sobre como a ferramenta está funcionando na prática e quais ajustes são necessários. Modelos estabelecidos dos campos de engenharia de software e sistemas de informação e outras diretrizes de boas práticas podem ser usadas para extrair os critérios de avaliação necessários para a avaliação da ferramenta” (DEMO-NET, 2008, p. 20, tradução nossa).
- **Democrática:** “Considera os princípios e valores gerais da democracia e analisa os critérios democráticos que a iniciativa de e-Participação está abordando. Aqui, um dos aspectos mais difíceis é entender até que ponto a participação eletrônica afeta as políticas e ajuda a impulsionar as democracias existentes” (DEMO-NET, 2008, p. 20, tradução nossa).

Estas três perspectivas podem ser avaliadas em três diferentes estágios do projeto de e-Participação (DEMO-NET, 2008). O primeiro estágio, *ex ante*, se dá na fase de desenho e planejamento, em que se definem os objetivos e meios adequados para atingi-los. O segundo estágio, *in itinere*, se preocupa com a implementação e se concentra principalmente na relação entre os meios e os resultados. O último estágio, *ex post*, foca nos resultados finais e estende seus objetivos a uma análise geral sobre as relações apropriadas entre os resultados, ferramentas e recursos do processo observado e seu contexto político.

Para cada uma das três perspectivas de avaliação, DEMO-Net (2008) propõe critérios, que serão apresentados a seguir:

Quadro 1. Critérios da Perspectiva do Projeto no modelo de avaliação Demo-Net

PERSPECTIVA DO PROJETO		
Critério	Sub-critérios	Explicação
Engajar com uma audiência maior	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação e promoção • Inclusão • Comunidade e desenvolvimento 	Lida com aspectos como inclusão e construção da comunidade, assim como formas de incluir diferentes perspectivas e partes interessadas.
Obter opiniões bem-informadas	<ul style="list-style-type: none"> • Informação • Aprendizado 	Avalia o impacto das informações fornecidas ao cidadão nos resultados obtidos no processo de e-Participação. Inclui também avaliar até que ponto os participantes trocam opiniões e atitudes devido ao fornecimento de informações.
Escopo da deliberação	-	Foca na profundidade (qualitativa) do processo de deliberação. Busca conhecer mais detalhes sobre aspectos qualitativos do conteúdo (por exemplo, a extensão da interação e da comunicação racional).
Eficácia	-	Verifica se a e-Participação está economizando tempo e dinheiro no campo do engajamento político. Questiona sobre o mecanismo adequado para investigar essa suposta economia (por exemplo, a comparação entre os processos <i>online</i> e <i>offline</i> de participação).
Feedback	-	Avalia a resposta e os comentários que os participantes recebem sobre suas contribuições e seu impacto nas decisões.
Qualidade do processo	-	Identifica e avalia os recursos de boas práticas, como a inclusão de partes interessadas relevantes no planejamento do projeto.
Sustentabilidade	-	Detecta barreiras políticas e/ou operacionais à continuidade do projeto.

Fonte: DEMO-NET, 2008, p. 24, tradução nossa.

Quadro 2. Critérios da Perspectiva Sociotécnica no modelo de avaliação Demo-Net

PERSPECTIVA SOCIOTÉCNICA		
Critério	Sub-critérios	Explicação
Aceitabilidade social	<ul style="list-style-type: none"> • Confiança e segurança • Relevância e legitimidade 	Lida com a segurança que a ferramenta provê, por exemplo, em relação à manipulação dos dados e à confiança que as pessoas mostram quando usam a ferramenta, como também em relação à relevância da ferramenta para envolver

		cidadãos individualmente ou grupos comunitários.
Utilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Acessibilidade • Apelo e uso • Clareza do conteúdo • Interação • Boa prática 	Refere-se às necessidades e expectativas dos usuários em comparação com a ferramenta e ao grau em que a ferramenta atende a essas necessidades e expectativas, assim como aos requisitos do processo de participação.
Usabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Navegação e organização • Eficiência e flexibilidade • Recuperação de erros 	Pergunta se o desenho da ferramenta permite aos usuários realizar tarefas específicas de uma maneira fácil e satisfatória.

Fonte: DEMO-NET, 2008, p. 24, tradução nossa.

Quadro 3. Critérios da Perspectiva Democrática no modelo de avaliação Demo-Net

PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA		
Critério	Sub-critérios	Explicação
Representação	<ul style="list-style-type: none"> • Adequação ao arcabouço legal • Integração com processos de participação <i>offline</i> 	Trata da extensão em que o exercício da e-Participação apoia, complementa ou aprimora as atividades e o entendimento da democracia representativa.
Engajamento	<ul style="list-style-type: none"> • Informação • Conhecimento • Participação 	Verifica se o entendimento dos cidadãos sobre um envolvimento ativo no processo democrático e político de decisão foi aprimorado
Transparência	-	Analisa em que medida os processos políticos e as decisões políticas são transparentes e compreensíveis.
Conflito e consenso	-	Pergunta se a e-Participação não apenas permite divergência de opinião, mas também se incorpora oportunidade de negociação, mediação e construção de consenso.
Igualdade política	<ul style="list-style-type: none"> • Pluralismo, abertura do processo de participação 	Busca aprimorar a inclusão na política ou, pelo menos, não aumentar a desvantagem daqueles que já são de alguma forma excluídos ou menos poderosos no processo político.
Controle social	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfação dos participantes • Impacto no processo de decisão 	Avalia o quanto o engajamento do cidadão está ligado aos processos de decisão política, mostrando que aqueles que tomam decisões respondem às comunidades às quais servem.

Fonte: DEMO-NET, 2008, p. 24, tradução nossa.

Em um processo de avaliação, de acordo com esse modelo, a cada um desses critérios devem ser atribuídos indicadores e métodos para operacionalizá-los. Os procedimentos de definição de indicadores e de sua operacionalização para a análise da consulta pública *online* da PMVV são detalhados no capítulo metodológico dessa dissertação.

2 METODOLOGIA

2.1 OBJETIVO E OBJETO

Diante da observação empírica da realidade social e das pesquisas apresentadas na Introdução e no capítulo anterior, propõe-se como objetivo dessa pesquisa **avaliar os limites e potenciais do mecanismo de consultas públicas online da PMVV para promover a participação popular na gestão municipal a partir dos critérios da literatura da e-Participação.**

A escolha da consulta pública *online* como objeto se deu porque, dentre os canais de interação disponíveis pela PMVV, este é o único que se enquadra no conceito de e-Participação apresentado no referencial teórico. Conforme exposto anteriormente, a participação envolve algum tipo de influência nos processos de tomada de decisão (CARPENTIER, 2012; SAMPAIO, 2014). A consulta pública é um canal por meio do qual os participantes podem emitir opiniões e fazer escolhas sobre projetos de lei ou de políticas públicas apresentados pelo poder público. Os demais canais, tais como portal de transparência, ouvidoria *online* e e-SIC, permitem acesso e interação com a instituição, mas não permitem influência na tomada de decisão.

2.2 MÉTODOS DE AVALIAÇÃO

Conforme exposto na seção 1.3, o projeto DEMO-Net elaborou um modelo (DEMO-NET, 2008) para avaliação de e-Participação baseado na proposta de Macintosh e Whyte (2008). Este modelo tem sido utilizado em outras pesquisas, de forma adaptada, como, por exemplo, no trabalho de Santos (2018a).

Este modelo consiste em analisar a e-Participação sob três perspectivas: de Projeto, Sociotécnica e Democrática. Cada perspectiva possui um conjunto de critérios e subcritérios, conforme indicado no Quadro 1, no Quadro 2 e no Quadro 3, que são avaliados por uma série de indicadores e métodos para sua operacionalização por meio de procedimentos de produção e análise dos dados.

Segundo os proponentes do modelo, uma gama de métodos para produção e análise de dados pode ser usada, dependendo das ferramentas e do contexto da e-Participação (MACINTOSH e WHYTE, 2008). Alguns dos exemplos mencionados

são observações de campo (dos atores relevantes usando a ferramenta numa situação real), entrevistas e grupos de discussão (com atores relevantes), análise de discussões *online*, análise de documentação de projeto e estatísticas de uso das ferramentas. Além disso, é importante envolver uma gama de atores no processo de avaliação, incluindo servidores públicos responsáveis pelos mecanismos de e-Participação, pessoas que usaram o mecanismo, pessoas que não os utilizaram, representantes eleitos, técnicos que fornecem as ferramentas tecnológicas.

Para realizar a avaliação dos limites e potencialidades da consulta pública *online* da Prefeitura de Vila Velha, o presente trabalho se baseou no modelo do projeto DEMO-Net (2008). Este modelo sugere o uso de sessenta e seis indicadores de avaliação, pois se trata de um modelo genérico, aplicável a qualquer tipo de e-Participação.

Buscando adaptar o modelo original para esta investigação, foram selecionados os critérios, subcritérios e indicadores que se mostravam adequados para o objeto e para os objetivos da pesquisa. Além da avaliação de sua pertinência, os indicadores foram também selecionados de acordo com a viabilidade de sua operacionalização. Essa última forma de seleção se mostra necessária, já que o modelo original sugere métodos de operacionalização dos indicadores que se demonstram inviáveis para a presente pesquisa, tais como análise de especialistas ou comparação entre custos de iniciativas *online* e *offline*. Assim, alguns destes indicadores foram suprimidos devido a dificuldades para sua operacionalização. Entretanto, quando foi possível utilizar um método alternativo para sua operacionalização, o indicador foi mantido¹⁶.

Além disso, um critério de avaliação foi adicionado na perspectiva do Projeto, a “Agenda”, cujo objetivo é verificar de que maneira é feita a escolha dos temas que são escolhidos para consulta pública. Esse critério foi desmembrado em dois subcritérios, “Iniciativa” (que examina os critérios para lançamento de consultas públicas) e “Objetivos” (que analisa a escolha do tipo de objetivo da consulta: obter apoio, escolher entre opções ou colher opiniões).

¹⁶ Um exemplo é o indicador “Relevância e qualidade da informação fornecida”. Apesar de o modelo original sugerir aplicação de questionários e realização de grupos focais com os participantes, o método aplicado foi a análise crítica das informações fornecidas pelos participantes e a verificação nos comentários dos participantes se havia algum tipo de reclamação sobre falta de informação relevante.

Ao final, dos 66 indicadores propostos no modelo original, o modelo de avaliação da presente pesquisa foi formado por 24 indicadores e seus respectivos métodos de operacionalização, conforme exposto no Quadro 4, Quadro 5 e Quadro 6.

Quadro 4. Métodos de pesquisa da Perspectiva do Projeto

PERSPECTIVA DO PROJETO			
Critério	Subcritério	Indicador	Método
AGENDA	INICIATIVA	Critérios para lançamento de consultas públicas	Verificar a existência de norma que estabelece critérios para seleção de quais temas devem ser levados a consulta pública e como são estabelecidos os objetivos das consultas. Questionar os gestores durante entrevista.
	OBJETIVOS	Escolha dos objetivos	
ENGAJAR COM UMA AUDIÊNCIA MAIOR	DIVULGAÇÃO E PROMOÇÃO	Cobertura da mídia informando sobre a possibilidade de participação	Analisar se existe e como é feita a divulgação das e-Consultas no <i>website</i> e nas redes sociais da PMVV e nos jornais. Na entrevista com os gestores, questionar sobre as ações realizadas para ampliar a participação.
	INCLUSÃO	Definição do público alvo	Na entrevista com os gestores, questionar se foram feitas análises e estudos sobre o público alvo e as barreiras à participação (exclusão tecnológica, falta habilidades, falta de conhecimento do assunto ou da linguagem utilizada).
Identificação das barreiras à participação			
OBTER OPINIÕES MAIS BEM INFORMADAS	INFORMAÇÃO	Relevância e qualidade da informação fornecida	Analisar as informações fornecidas aos participantes. Verificar se nos comentários dos participantes, há menções sobre qualidade da informação.
FEEDBACK	-	Qualidade e conteúdo do feedback	Na entrevista com os gestores, questionar se é e como é planejado o <i>feedback</i> para os participantes.
		Disponibilidade pública das contribuições e outras participações.	Analisar se as contribuições dos participantes estão disponíveis no <i>website</i> da e-Consulta

SUSTENTABILIDADE	-	Nível de apoio de partes interessadas chave.	Na entrevista com os gestores, verificar se há apoio sobre o uso da e-Consulta por parte dos responsáveis pela formulação das políticas públicas. Verificar qual é a relação entre as consultas públicas com as secretarias e a chefia do governo.
		Nível de institucionalização da educação e de treinamento para servidores públicos.	Solicitar à PMVV as normas que estabelecem o funcionamento da e-Consulta e analisar seu conteúdo.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 5. Métodos de pesquisa da Perspectiva do Sociotécnica

PERSPECTIVA SOCIOTÉCNICA			
Critério	Subcritério	Indicador	Método
ACEITABILIDADE SOCIAL	CONFIANÇA E SEGURANÇA	As informações são fornecidas de maneira completa, precisa e confiável	Analisar o <i>website</i> da e-Consulta e os dados das consultas existentes para verificar se existem falhas no controle ou inconsistência nos dados. Entrevistar os gestores sobre os achados e as formas de controle das falhas.
UTILIDADE	ACESSIBILIDADE	Acessos alternativos, inclusive dispositivos móveis	Analisar o <i>website</i> da e-Consulta para verificar sua forma de funcionamento em diferentes dispositivos, inclusive móveis.
		Identificação das barreiras de acesso	Analisar o <i>website</i> da e-Consulta para verificar a existência de mecanismo de acessibilidade para PCD (alto contraste, tamanho da fonte e atalhos)
	APELO E USO	Identificação das barreiras de uso	Analisar o <i>website</i> da e-Consulta para identificar possíveis barreiras impeditivas ao seu uso.
Número de usuários e extensão do uso da ferramenta		Registrar o número de participantes em cada e-Consulta, em comparação com o total da população do município e dos usuários de outros canais <i>online</i> da PMVV.	

	RESPONSIVIDADE	A ferramenta permite responder às questões do usuário de forma rápida e efetiva	Analisar o <i>website</i> da e-Consulta para verificar se existem mecanismos para responder a dúvidas dos usuários. Verificar também se existem informações para contato com administradores, ferramentas de pesquisa e FAQ.
		O site fornece informação de contato, FAQs e ferramentas de pesquisa	

Fonte: Elaboração própria

Quadro 6. Métodos de pesquisa da Perspectiva Democrática

PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA			
Critério	Subcritério	Indicador	Método
REPRESENTAÇÃO	AJUSTE EM RELAÇÃO AO ARCABOUÇO LEGAL	Estipulação legal para o procedimento da participação	Solicitar à PMVV a norma que estabelece os procedimentos para participação na e-Consulta e verificar se o <i>website</i> se encontra de acordo com elas.
	INTEGRAÇÃO COM PROCESSOS PARTICIPATIVOS OFFLINE	Matriz sobre onde o projeto ou ferramenta de e-Participação pode interligar-se com processos de política "offline"	Na entrevista com os gestores, questionar sobre a formalização dos processos de interligação entre os processos <i>online</i> e <i>offline</i> para formulação de políticas.
TRANSPARÊNCIA	-	Publicação do resultado provisório ou final do processo de participação	Analisar o <i>website</i> da PMVV e o <i>website</i> da e-Consulta para verificar se são divulgados o processo de decisão na formulação de políticas e o resultado final dos processos de participação.
		Transparência sobre como as decisões são negociadas	
IGUALDADE POLÍTICA	PLURALISMO, ABERTURA DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO	Identificação de barreiras à participação ou à cidadania ativa	Entrevistar gestores, membros de associação de moradores e de conselhos sobre as barreiras à participação, especialmente de grupos específicos, tais como excluídos digitalmente, jovens e idosos.

CONTROLE SOCIAL	IMPACTO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO	Nível de documentação dos resultados gerados	Na entrevista com os gestores, questionar sobre o resultado das e-Consultas e de que forma tiveram relação com as decisões na formulação da política pública. Verificar a existência de normas que dispõem sobre essa possível vinculação.
		Resultados políticos em relação aos diferentes interesses articulados pelas partes interessadas	

Fonte: Elaboração própria

Como se observa, a pesquisa utiliza uma ampla variedade de métodos, tais como entrevistas, análises documentais, análise de *websites*, levantamento quantitativo e análise do conteúdo das participações *online*.

Primeiramente, ainda na fase exploratória, foram entrevistados quatro atores: a) um membro da entidade não-governamental Transparência Capixaba; b) um integrante da organização da sociedade civil Movimento Muda Vila Velha – Move; c) um membro de uma associação de moradores de um bairro da região 05 de Vila Velha, que contempla alguns dos bairros mais carentes da cidade; e d) um integrante de uma associação de um bairro da região 01, que abrange os bairros de condição socioeconômica mais privilegiada. Estas entrevistas tiveram um formato mais aberto, e giraram em torno de temas como: participação na gestão pública, uso da Internet para atuação política, apresentação de demandas ao poder público e uso dos canais de participação *online* e controle social.

Em seguida, foram coletados dados quantitativos das consultas (tais como tema, data de abertura e de encerramento e a secretaria responsável) e das participações (data e a hora, o nome e o bairro do participante, o voto e sua mensagem). Todos esses dados foram copiados de forma estruturada para uma planilha eletrônica, o que permitiu uma análise em diversas perspectivas por meio de tabela dinâmica. Essa estratégia, apesar de não seguir o mesmo caminho metodológico da classificação feita com o conteúdo das entrevistas, permitiu realizar pesquisas textuais e também uma análise qualitativa das informações, ainda que de forma não sistematizada.

Após a produção dos dados quantitativos, foi realizada uma entrevista para aprofundar um caso específico, da consulta sobre sete intervenções na avenida Carlos Lindemberg (nº 18/2018). Esta consulta teve um total de 59 participações, sendo 39 de moradores de um mesmo condomínio. A entrevista foi realizada com o síndico do condomínio e teve como objetivo compreender se houve algum tipo de mobilização para que isso ocorresse, além de colher sua percepção pessoal sobre a consulta pública e a participação *online* como um todo. Ainda nessa fase, outro líder comunitário foi contatado, para esclarecer um possível comportamento inadequado na consulta sobre mudança de sinalização viária na rua Tuiuti, no bairro Jardim Guadalajara (nº 16/2018).

Por fim, para subsidiar a avaliação segundo os critérios propostos acima, foram planejadas entrevistas com mais cinco atores: dois vereadores (um homem e uma mulher, selecionados por também serem líderes comunitários em Vila Velha) e três gestores da Prefeitura de Vila Velha. Contudo, durante a entrevista com os vereadores, estes solicitaram auxílio de seus respectivos chefes de gabinete para fornecerem informações. Para algumas perguntas lançadas, notou-se que quem possuía a informação eram os chefes de gabinete, que realizam um grande número de tarefas demandadas diariamente para os vereadores. As opiniões dos chefes de gabinete também são consideradas na análise, pois foram todas referendadas pelos vereadores. No caso dos gestores da PMVV, foram entrevistados um secretário e dois subsecretários: um da subsecretaria de Comunicação, responsável pela e-Consulta, e dois de duas das secretarias que mais lançaram temas para consulta: Administração e Defesa Social e Trânsito. Os roteiros utilizados nas entrevistas estão disponibilizados no Apêndice A, e suas perguntas foram elaboradas de acordo com os critérios estabelecidos nas tabelas acima.

As informações e opiniões dos entrevistados foram então separadas e categorizadas segundo os critérios a serem analisados. Os critérios analíticos podem ser divididos em dois grupos: relativos à participação em geral, com foco na realidade do município de Vila Velha, e relativos à participação nas consultas públicas *online* da PMVV. O primeiro grupo tem como dimensões principais a participação social na democracia, o uso da tecnologia como plataforma para participação, a abertura do poder público para a participação e a participação da população mais pobre. As principais dimensões do segundo grupo são a

institucionalização da plataforma, a definição da agenda, a definição do público alvo, as estratégias de divulgação, o *feedback* aos participantes sobre o resultado das consultas, os mecanismos de segurança e de moderação e a sustentabilidade do mecanismo de e-Participação.

De forma complementar, também foi realizado um levantamento sobre as notícias do *website* da PMVV que divulgam a abertura e a conclusão de consultas públicas *online*, além de notícias que divulgam ações relativas aos temas colocados em consulta pública. Ainda no que se refere a materiais disponíveis *online*, foi analisada a estrutura do *site* da consulta eletrônica, bem como o conteúdo das participações populares.

A estratégia geral foi utilizar diferentes fontes para triangular as informações obtidas. Assim, por exemplo, as informações fornecidas pelos entrevistados eram confrontadas com o que diziam os demais entrevistados, com as notícias no *website* da prefeitura e com os dados quantitativos e qualitativos das consultas abertas e das participações da população. Em alguns casos, houve confluência entre as informações; em outros, as diferentes fontes apresentavam dados divergentes das afirmações dos entrevistados.

Informações complementares sobre a metodologia, como no caso da avaliação da acessibilidade, serão fornecidas durante a apresentação da análise dos resultados.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Antes de se iniciar a avaliação utilizando os critérios propostos na metodologia, considera-se importante apresentar uma visão geral das consultas públicas realizadas pela PMVV e de suas participações.

Desde o ano de 2017 até o primeiro semestre de 2019, foram abertas 41 consultas públicas que contabilizaram ao todo 807 participações na plataforma oficial¹⁷ (Tabela 1). As consultas ficaram abertas, em média, por 33,6 dias e tiveram, em média, 19,7 participações.

As consultas foram realizadas por nove diferentes secretarias e abrangeram uma ampla variedade de temas, de áreas tais como saúde, educação, mobilidade urbana, obras, meio ambiente, trânsito, turismo, igualdade racial, comércio ambulante e administração de pessoal do município. Praticamente todas as consultas utilizaram a plataforma oficial do município, que permite visualizar o texto enviado pelos participantes com suas opiniões e sugestões, além do nome e do bairro do participante e a data e hora da participação.

¹⁷ Algumas consultas registraram participações fora da plataforma oficial, mas estas não estão disponíveis para visualização. Por exemplo, a consulta sobre o projeto “Bike VV” (nº 02/2017) não teve participações na plataforma oficial, mas, segundo notícia no *website* da prefeitura, esta consulta teve 400 participações (MIRANDA, 2017a). Já a consulta sobre a ocupação e modernização da praça Duque de Caxias (nº 17/2018) não teve participações na plataforma oficial, mas, segundo notícia no site da prefeitura, o número total de participações foi superior a 600 (FILHO, 2019c).

Tabela 1. Consultas públicas concluídas desde 2017

SECRETARIA	NÚMERO	INÍCIO	FIM	DIAS	ASSUNTO	PARTICIPAÇÕES
Administração	001/2017	02/03/2017	31/03/2018	394	Rotina administrativa para a utilização, gestão e controle de uso de veículos oficiais	3
	002/2018	13/03/2018	31/03/2018	18	Serviços de transporte de passageiros individual para servidores da PMVV	25
	002/2019	24/01/2019	23/02/2019	30	Sistema de compartilhamento de patinetes elétricos	76
	003/2017	06/06/2017	05/07/2017	29	Sistema de registro de ponto para servidores da PMVV	14
	006/2019	07/05/2019	22/05/2019	15	Concessão para demolição dos quiosques da orla.	44
	007/2019	17/05/2019	02/06/2019	16	Regulamentação do uso de aplicativos de táxi e transporte individual.	10
	012/2019	27/06/2019	16/07/2019	19	Regulamentação do compartilhamento de patinetes elétricos.	41
	013/2019	05/07/2019	01/08/2019	27	Debater as carreiras dos servidores da área de fiscalização da prefeitura.	12
Defesa Social e Trânsito	001/2018	05/02/2018	06/03/2018	29	Uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública	33
	011/2019	11/06/2019	03/07/2019	22	Mudança de sinalização viária na rua Presidente Lima.	43
	014/2018	29/11/2018	08/12/2018	9	Mudança de sinalização viária na Rua Inácio Higinio	0
	015/2018	29/11/2018	08/12/2018	9	Mudança de sinalização viária na Rua Curitiba	3
	016/2018	29/11/2018	08/12/2018	9	Mudança de sinalização viária na Rua Tuiuti	40
	018/2018	19/12/2018	31/01/2019	43	Sete intervenções na avenida Carlos Lindemberg	59
Desenvolvimento Urbano e Mobilidade	001/2019	10/01/2019	09/02/2019	30	Promoção de melhorias na mobilidade e acessibilidade	9
	002/2017	06/06/2017	17/06/2017	11	Projeto Bike VV.	0
	004/2019	08/03/2019	07/04/2019	30	Plano de Melhoria da Oferta (ANEXO I), que parte integrante do PlanMobVV.	7
	005/2019	02/04/2019	16/04/2019	14	Parklet na Rua Itapemirim (Praia de Itaparica)	73
	009/2019	07/06/2019	21/06/2019	14	Projeto de Lei para Regularização Fundiária de Núcleos Urbanos Informais (Reurb)	1
	010/2017	11/12/2017	12/01/2018	32	Regulamentação da lei nº 5.855/2017, que institui o programa 'Calçada Legal'	4
	010/2019	07/06/2019	21/06/2019	14	Projeto de Lei para Regularização de Edificações	3

SECRETARIA	NÚMERO	INÍCIO	FIM	DIAS	ASSUNTO	PARTICIPAÇÕES
Educação	006/2018	07/08/2018	27/08/2018	20	Identidade visual da nova unidade de ensino de Vale Encantado	19
	007/2018	30/08/2018	30/09/2018	31	Novo uniforme escolar	139
	011/2018	19/11/2018	10/12/2018	21	Reconstrução do currículo das escolas municipais	0
Governo	008/2018	17/09/2018	16/10/2018	29	Criação o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial	14
	009/2017	01/12/2017	01/01/2018	31	Código de Defesa do Contribuinte	0
	010/2018	19/10/2018	01/11/2018	13	Revisão do Plano Diretor Municipal	6
	013/2018	21/11/2018	05/12/2018	14	Requalificação dos quiosques da orla de Itapuã e Itaparica	25
	017/2018	04/12/2018	19/12/2018	15	Proposta de ocupação e humanização da Praça Duque de Caxias.	0
Meio Ambiente	008/2019	04/06/2019	04/07/2019	30	Regulamentação de atividades causadoras de poluição sonora	18
	012/2018	19/11/2018	31/12/2018	42	Construção da Política de Educação Ambiental do Município	7
Obras	003/2019	01/03/2019	31/03/2019	30	Projeto de obras de drenagem, pavimentação, calçadas e encostas para a ruas no Morro do Moreno	12
Saúde	008/2017	01/09/2017	01/10/2017	30	Revisão da padronização de medicamentos do município	2
Serviços Urbanos	003/2018	05/04/2018	05/05/2018	30	Instituição da gestão sustentável de resíduos da construção civil e de resíduos volumosos	3
	004/2017	09/06/2017	30/06/2017	21	Regularização e a padronização do comércio ambulante nos espaços públicos e privados	21
	004/2018	04/05/2018	04/06/2018	31	Decreto que regulamenta a realização de eventos	6
	005/2017	11/08/2017	11/09/2017	31	Utilização de agregados reciclados, oriundos de resíduos sólidos da construção civil, em serviços de pavimentação das vias públicas	3
	005/2018	20/07/2018	11/09/2018	53	Instituição do Código de Controle de Posturas e de Atividades Urbanas	28
	006/2017	11/08/2017	11/09/2017	31	Cadastro das prestadoras de serviços de transporte de resíduos volumosos e da disposição de caçambas estacionárias	3
	007/2017	22/08/2017	22/09/2017	31	Sistema de gestão sustentável de resíduos da construção civil e resíduos volumosos	1
	009/2018	16/10/2018	15/11/2018	30	Revisão da que dispõe sobre o controle de estabelecimentos que prestam serviço público, exerçam atividades econômicas ou destinem-se à concentração de pessoas	0
MÉDIA				33,6		19,7

Tendo conhecido as consultas que serão analisadas neste trabalho, pode-se agora avaliar cada critério das três perspectivas de avaliação propostas.

3.1 PERSPECTIVA DO PROJETO

A perspectiva do Projeto dedica atenção aos objetivos específicos do mecanismo de e-Participação e em que extensão a iniciativa se adéqua aos objetivos pretendidos. As próximas subseções avaliam a consulta pública *online* da PMVV a partir dessa perspectiva e de seus seguintes critérios: agenda, engajamento da audiência, obtenção de opiniões bem informadas, *feedback* e sustentabilidade.

3.1.1 Agenda

O primeiro critério a ser analisado na perspectiva do Projeto é a definição da agenda, analisada a partir dos subcritérios: a) da existência de norma que estabeleça os critérios para seleção de quais temas devem ser levados à consulta pública; e b) de normas para o estabelecimento dos objetivos das consultas.

Na página da consulta pública *online*, não há menção a qualquer norma que estabeleça critérios para seleção dos temas escolhidos e dos objetivos das consultas. Também não foram encontradas tais informações no Portal de Transparência da prefeitura, na página da Secretaria de Comunicação (responsável pela divulgação e operacionalização das consultas) e nem através de pesquisa pelo mecanismo de busca do *website* da prefeitura.

Os gestores da PMVV não souberam informar se tal norma existe, e explicaram que cada secretaria define os temas que deseja colocar em consulta pública. O tema é, então, enviado à subsecretaria de Comunicação, que operacionaliza a consulta, colocando o tema na plataforma e fazendo a moderação das mensagens. Essa moderação, segundo um dos gestores, envolve bloquear mensagens que contenham ofensas ou fujam completamente do tema proposto.

Um dos gestores afirmou que os temas “importantes” são escolhidos para consulta, e classificou como importantes aqueles que interferem na vida das pessoas e na prestação de serviços à cidade. Sobre o receio possivelmente existente de que a participação da população prejudique uma análise técnica de tais temas, o gestor considera que uma gestão democrática não exclui a competência e a eficiência. Outro gestor afirmou que os temas escolhidos para consulta são

aqueles que causam “impacto” na vida da população. Além disso, são lançadas consultas quando a secretaria tem dúvidas sobre o apoio da população à proposta.

De fato, alguns temas de grande relevância, e que impactam boa parte da cidade, ou mesmo a cidade como um todo, tais como a regulamentação de aplicativos de transporte remunerado de passageiros, a revisão do Plano Diretor Municipal e a demolição e requalificação de quiosques, foram abertos para consulta pública. Foram inclusive lançados em consulta temas que possuem uma relevância a um público ou região mais restritos, tais como mudança de sinalização viária em ruas de bairro ou a gestão do uso de veículos oficiais da prefeitura.

Contudo, pelo que se observa, embora haja uma visão no sentido de que temas que podem ser considerados “importantes” sejam abertos para opinião da população, existem temas que também poderiam ser considerados importantes pela população, mas que não foram objeto de consulta pública *online*.

Um exemplo é a abertura de concurso público para ocupação de 1.600 cargos efetivos, tais como professores, pedagogos, médicos, enfermeiros, dentistas, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, psicólogos, nutricionistas, administradores, contadores, arquitetos, engenheiros, geólogos, arquivistas, advogados, entre outros (BRUMANA, 2019a). A Prefeitura possui atualmente 9.812 servidores, que juntos representam uma despesa de aproximadamente R\$ 415 milhões (VILA VELHA, 2019). A contratação a ser realizada pode significar um acréscimo de cerca de 16% no quantitativo de servidores e praticamente o mesmo valor no orçamento da despesa do município com pessoal. Seria possível, nesse caso, por exemplo, consultar a população para saber quais áreas tem maior demanda de profissionais.

Outro exemplo é o empréstimo de US\$ 27,6 milhões (aproximadamente R\$ 98 milhões), com contrapartida de US\$ 6,9 milhões por parte da Prefeitura, para financiamento de obras e aquisição de equipamentos, a ser tomado pelo município junto ao Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (MAGALHÃES, 2018b; BRUMANA, 2019b; FILHO, 2019a). O empréstimo terá carência de cinco anos e 15 anos de prazo para pagamento (IANA, 2019). Isso significa que a PMVV está assumindo uma dívida em longo prazo para o município para obter recursos a serem usados na realização de várias obras. Mesmo com alta relevância, nenhum desses dois temas foi objeto de consulta pública.

Sobre os objetivos das consultas, o que se observa é que, das 41 consultas abertas, 38 tinham como alvo colher opiniões e sugestões sobre o tema proposto. Apenas duas tinham objetivos diferentes. A consulta sobre a instalação de um *parklet* numa rua da cidade (nº 05/2019) dava aos participantes a opção de escolher se eram favoráveis ou contrários. Já nas consultas sobre a nova identidade visual de uma escola (nº 06/2018) e sobre as o modelo do novo uniforme escolar para os alunos da rede pública (nº 07/2018), os participantes tinham que escolher entre duas opções. Não foi possível identificar como é definido o modelo de participação e o objetivo de cada consulta.

Tal modelo tem impactos no alcance da influência do participante. Consultas em que o cidadão pode votar contra ou a favor de uma proposta ou em que pode escolher entre opções disponíveis produzem resultados mais objetivos, e tornam mais fácil ao cidadão verificar se a opinião da maioria será seguida ou não pelo poder público. Em contrapartida, o cidadão não tem margem para fazer propostas que modifiquem as alternativas oferecidas. Já nas consultas em que o cidadão pode dar opinião sobre um tema, seu campo de influência é mais abrangente. Por outro lado, o julgamento sobre qual é a opinião majoritária ou quais são as opiniões mais bem qualificadas pode ser altamente subjetivo e dificultar a avaliação do impacto das sugestões oferecidas. Não haver critérios bem definidos sobre como estabelecer os objetivos das consultas em cada caso pode frustrar os fins que se deseja alcançar.

Como se observa, a ausência de definição formal sobre os temas que devem ser colocados em consulta pública tem como consequência situações inusitadas, nas quais se colhe a opinião da população sobre temas pouco relevantes para o município como um todo, como a ocupação de duas vagas de estacionamento, enquanto não há participação popular em temas que poderiam ser considerados importantes para a população, como a contratação de novos servidores para diversas áreas de atuação. A definição de quais temas são abertos para consulta acaba ficando a critério do gestor de cada secretaria, o que certamente pode ser um grande empecilho ao fortalecimento da democracia no município.

Além disso, se observa que não há uma articulação conjunta de governo sobre a agenda das consultas, mas decisões individuais dos secretários. Isso faz

com que temas que envolvam mais de uma secretaria possam ficar de fora das consultas públicas ou serem objeto de consultas repetitivas.

3.1.2 Engajar com uma audiência maior

O segundo critério na Perspectiva do Projeto leva em consideração o alcance maior de pessoas que o mecanismo de participação pela Internet propicia, quando comparado aos mecanismos *offline*. Para isso, busca-se verificar as estratégias de divulgação da consulta (conforme o subcritério da divulgação e promoção), a definição do público alvo a ser alcançado e a identificação de barreiras à participação (conforme o subcritério da inclusão).

A divulgação das consultas públicas é feita no *website* e nos perfis das redes sociais da PMVV. No *website* da prefeitura, a divulgação é feita por meio de notícias, que fazem uma contextualização sobre o tema e indicam a data de abertura e o prazo de encerramento da consulta. Também é disponibilizado um *link* que leva o leitor direto para a página da consulta. Abaixo, pode-se observar um exemplo.

Figura 1. Notícia divulgando consulta pública



Prefeitura abre consulta pública sobre aplicativos de carros

De: Secretaria de Administração
 Texto: Luiz Brumana | Foto: Comunicação PMVV
 Criado: 21 de maio de 2019

A Prefeitura de Vila Velha quer ouvir a opinião dos munícipes. Desta vez, o assunto será a “regulamentação do uso de aplicativos de táxi ou transporte individual para atender demandas da administração municipal”. A consulta pública foi publicada na última sexta-feira (17), no portal da Prefeitura, e segue por 15 dias.

O modelo de transporte, após estudos da Secretaria Municipal de Administração, demonstrou-se o mais econômico para a gestão pública se comparado aos demais já utilizados.

Uma viagem de 6 quilômetros pelo aplicativo sairia por R\$ 17,44, em média. Se mantiver frota própria, o mesmo trajeto custaria aos cofres públicos R\$ 25,54 (contabilizando manutenção, gasolina e pessoal); a contratação de uma cooperativa, sairia por R\$ 19,92; e a utilização de veículos locados, o gasto seria de R\$ 22,09 para percorrer a mesma distância.

“A viagem comparada aos demais modelos é bem mais em conta. Mas precisamos normalizar esse assunto porque fizemos um projeto piloto e foi boa a adesão”, explicou o secretário de Administração, Rafael Gumiero.

E completa: “Temos a tarefa de regular bem esse assunto para evitar as disfunções. A consulta pública se propõe a assim: ter o decreto regulamentando o uso e colocando condições claras de utilização desse recurso que é finito e deve ser bem utilizado. Estabelece normas, responsabilidades e deveres”.

A duração da Consulta Pública será de quinze dias, encerrando-se em 02 de junho de 2019. Para saber mais e participar clique [AQUI](#).

Fonte: *website* da Prefeitura de Vila Velha (setembro de 2019).

A abrangência da divulgação das consultas públicas por meio de notícia no *website* da prefeitura pode ser considerada satisfatória, já que, das 41 consultas públicas avaliadas, somente para uma não foi possível encontrar notícia: a consulta sobre utilização de veículos oficiais (nº 01/2017).

Nas redes sociais, as consultas são divulgadas por meio dos perfis oficiais da prefeitura no Facebook e no Instagram. Nesse caso, o texto com informações é

resumido e contém um *link* apontando para a notícia no *website*, onde o internauta pode encontrar mais detalhes (Figura 2 e Figura 3).

Figura 2. Divulgação de consulta pública no Facebook



Fonte: Página da Prefeitura de Vila Velha no Facebook (setembro de 2019).

Figura 3. Divulgação de consulta pública no Instagram



Fonte: Perfil da Prefeitura de Vila Velha no Instagram (setembro de 2019).

A página da Prefeitura de Vila Velha no Facebook possui cerca de 91 mil inscritos e o perfil no Instagram possui quase 18 mil seguidores.

As publicações divulgando consultas públicas nas redes sociais recebem diversos comentários, com críticas e sugestões. Um caso que chama a atenção é o da consulta sobre o projeto “Bike VV” (nº 02/2017), que não teve participações na página da consulta, enquanto a publicação da consulta no Facebook teve 49 comentários. Posteriormente, será ressaltado o fato de que tais comentários nas redes sociais não são considerados pela Administração.

Durante entrevista, o gestor da PMVV ligado à Subsecretaria de Comunicação explicou que, juntamente com a divulgação nos canais da própria Prefeitura, é enviada mensagem às redações de todos os principais jornais do Estado, informando sobre a realização das consultas. Mas a decisão sobre a divulgação das mesmas depende de cada jornal. Ou seja, a Prefeitura não paga pelo espaço para esta publicidade.

Ao que parece, dificilmente essa “mídia espontânea” ocorre como esperado. No principal jornal *online* do Espírito Santo, o GazetaOnline, só foi possível encontrar uma notícia com menção a uma consulta pública realizada pela PMVV, e somente depois que a consulta havia sido encerrada. Além disso, a consulta sequer é manchete na notícia, que diz: “Patinetes elétricos começam a funcionar em Vila Velha neste domingo”. A menção à consulta pública no interior do texto dizia que

“por meio de uma consulta pública com mais de 150 contribuições, foram feitas a regulamentação (sic) do patinete em Vila Velha” (CAMPOS e QUEIROZ, 2019).

Importante destacar que, embora as consultas públicas *online* não sejam objeto de anúncios pagos por parte da prefeitura, tal iniciativa é realizada para outros canais de participação. Como exemplo, cita-se propaganda paga veiculada no dia 16/09/2019, às 15h47, na rádio Antena 1¹⁸, convidando a população para participar da assembleia popular¹⁹.

A prefeitura conta também com outro tipo de estratégia para divulgação de suas consultas pública *online*: o compartilhamento das publicações nos perfis pessoais que os servidores possuem nas redes sociais. Segundo um dos gestores entrevistados, os gestores e servidores das secretarias envolvidas nas consultas costumam promover a consulta desta maneira. Segundo ele, essa seria umas das explicações para o grande número de participações na consulta sobre o novo uniforme escolar (nº 07/2018). Foi possível encontrar postagens divulgando consultas públicas *online* na página do prefeito no Facebook, que possui cerca de 50 mil inscritos.

Sobre a comunicação das consultas, um dos vereadores entrevistados²⁰ afirmou que considera a divulgação das consultas insuficiente. Em sua opinião, as redes sociais seriam “quase irrelevantes”. Não haveria uma “cultura de mostrar que existe um canal” e o baixo número de participações mostraria isso. Outro vereador afirmou que as pessoas, em geral, não sabem que existe esse canal, e que nem ele mesmo conhece. Somente sua chefe de gabinete conhecia e já tinha inclusive utilizado. Mas acha que só ficou sabendo porque é seu trabalho monitorar *websites* de instituições públicas, como forma de manter o vereador informado. Os líderes comunitários das Regiões 1 e 5 entrevistados não conheciam o canal da consulta pública *online*.

¹⁸ Essa constatação foi “acidental”, e não resultado de uma pesquisa sistemática.

¹⁹ Reunião presencial, realizada todas as segundas-feiras, no Teatro Municipal de Vila Velha, na qual a população apresenta demandas e o prefeito e o secretariado fornecem informações e respostas aos questionamentos.

²⁰ Entrevista em conjunto com chefe de gabinete, que também expos opinião, referendada pelo vereador.

Já um dos gestores entrevistados acredita que naturalmente o *website* institucional não é um dos ambientes mais acessados pela população e que este mecanismo poderia ser mais reforçado, por meio das redes sociais.

Durante a entrevista com o síndico que mobilizou os moradores de um condomínio de apartamentos para participarem da consulta sobre mudança de sinalização viária na rua Tuiuti, no bairro Jardim Guadalajara (nº 16/2018), este foi questionado sobre como obteve conhecimento da consulta. Segundo o que relatou, não foi por meio de notícias no *website* da prefeitura ou nas redes sociais. Ocorreu que, quando entrou em contato com a prefeitura para saber como apresentar um pedido para construção de uma entrada para seu bairro, um servidor o informou que os moradores poderiam fazer a solicitação por meio de uma consulta pública que estava aberta.

Com relação à definição do público alvo, dois dos gestores informaram que não é feito qualquer estudo para definir se a consulta possui um público de interesse a ser alcançado. Sustentaram que todos devem participar. Mas um terceiro afirmou que sua secretaria faz essa análise, e busca fazer a divulgação junto aos líderes comunitários dos bairros quem têm maior relação com a intervenção a ser realizada. Ou seja, trata-se de uma ação pontual, de uma secretaria.

Ao analisar as consultas, pode-se observar que alguns temas podem ser de maior interesse ou causar maiores impactos a determinado público. As consultas sobre mudança de sinalização em ruas de bairros da cidade (nº 14, 15 e 16/2018), por exemplo, impactam de forma mais intensa os moradores daquelas regiões, assim como a consulta sobre instalação de um *parklet* em uma rua (nº 05/2019). A consulta sobre criação do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial (nº 08/2018) certamente tem como maiores interessados aqueles que sofrem algum tipo de discriminação racial, como, por exemplo, os pretos e pardos. Pode-se dizer que a consulta sobre a regulamentação de atividades causadoras de poluição sonora (nº 08/2019) possui como público alvo aqueles que trabalham com empreendimentos de lazer e recreação e moradores de regiões onde tais empreendimentos estão instalados. São apenas alguns exemplos.

É interessante notar que, apesar de a maioria dos gestores afirmar que não há definição de um público alvo para as consultas, uma delas, sobre revisão da

padronização de medicamentos (nº 08/2017), afirma explicitamente, em seu texto explicativo, a quem se destina:

Esta consulta pública visa recolher contribuições dos profissionais da rede municipal de Saúde de Vila Velha, dos prescritores e das demais pessoas da administração local que lidam com produtos farmacêuticos, para a revisão da padronização de medicamentos no município (*Texto explicativo da consulta pública nº 08/2017*).

Mas, ainda que de forma tácita haja tal definição, se os gestores não possuem clareza de que cada público requer formas de comunicação e linguagens próprias, é provável que não se observe o uso de estratégias de divulgação específicas.

Outra questão interessante é o fato de haver, na plataforma *online* das consultas, uma opção para que o participante se identifique como servidor municipal. Tal fato indica, possivelmente, que os servidores da prefeitura tomam conhecimento com mais facilidade do que a população em geral, e participam em maior número em relação aos demais, a tal ponto que se tornou necessário identificá-los de uma maneira específica.

A falta de definição de público alvo, aliada à falta de estratégias específicas de comunicação, pode ter como consequência a baixa participação de moradores de uma região em consultas sobre temas especialmente relevantes para essa localidade.

Na consulta sobre a nova identidade visual de uma escola no bairro Vale Encantado (nº 06/2018), 15 das 19 pessoas (79%) declararam ser de outro bairro. Já na consulta sobre a instalação de *parklet* na Praia de Itaparica (nº 05/2019), 54 das 73 participações (74%) foram de moradores de outros bairros²¹.

A ausência de definição do público alvo prejudica a realização de ações específicas para alcançar os maiores interessados, a utilização de linguagem adequada a cada grupo social, o fornecimento de informações possivelmente desconhecidas dos participantes e a elaboração de estratégias que possam remover barreiras à participação, tal como a exclusão tecnológica, que não são identificadas

²¹ Não se defende com isso que os moradores de outros bairros sejam privados de participar, especialmente quando uma política específica para um bairro pode terminar por se expandir para outros locais da cidade, como é o caso dos *parklets*. Mas espera-se que a maior parte dos participantes numa consulta sobre um tema específico para um bairro seja de moradores do local.

pelos gestores na medida em que uma reflexão maior sobre o público-alvo não é realizada

Além disso, parte da literatura aponta que o poder público precisa ir além da comunicação, e buscar mobilizar o cidadão a participar:

Poder-se-ia incentivar a produção e, principalmente, o compartilhamento de conteúdo ligado à consulta. Vídeos, áudios, ilustrações, montagens, jogos online e afins podem ser formas mais sutis e lúdicas de engajar os cidadãos com menor interesse em atividades políticas. Ou ainda, um indivíduo pode estar pouco disposto a se registrar em uma plataforma e colaborar em um assunto complexo, mas pode reconhecer suficientemente a importância do tema e compartilhar, curtir, retuitar para suas redes de relacionamento. [...]. Nesse sentido, iniciativas posteriores apresentam um ambiente mais similar a redes sociais e ferramentas e técnicas específicas para mobilização e engajamento [...] (BRAGATTO, SAMPAIO e NICOLÁS, 2015a).

Como exposto no referencial teórico, estudos demonstram que os usuários da Internet podem participar de atividades políticas de modo extremamente relevante em determinadas circunstâncias. Isto é, o cidadão que usa tecnologias de conexão digital pode estar em um estado de latência (GOMES, 2011), e as ações de mobilização são importantes para estimular a participação. Nesse sentido, a pesquisa de Cunha, Coelho e Pozzebon (2014) indica que a forma como se divulga um canal de participação *online* pode ampliar ou diminuir a participação dos cidadãos. Os obstáculos encontrados nos processos de comunicação e identificação do público-alvo no caso da e-Consulta da PMVV, portanto, podem impor limites para a participação social nessa plataforma.

3.1.3 Obter opiniões mais bem informadas

O terceiro critério da perspectiva do Projeto visa verificar se a informação fornecida aos participantes é relevante e possui qualidade suficiente para que estes possam oferecer opiniões mais qualificadas e de maior valor.

Nota-se que a prática da PMVV nas e-Consultas é fornecer aos participantes alguma informação necessária para embasar sua participação. Quando a consulta versa sobre elaboração de legislação (lei, decreto, etc.), a prefeitura disponibiliza uma minuta, com uma versão preliminar da norma a ser editada. Quando a consulta trata de concessão ou licitação, como no caso do Projeto “Bike VV” (nº 02/2017) e do serviço de transporte de passageiros individual (nº 02/2018), o termo de referência também foi fornecido.

Já quando a consulta girou em torno de uma ação a ser realizada pela prefeitura, foram disponibilizadas opções, dentre as quais os participantes puderam escolher conforme sua preferência, como é o caso das consultas sobre a identidade visual de uma escola (nº 06/2018) e sobre as cores do uniforme escolar (nº 07/2018). Essas opções foram disponibilizadas em arquivos do tipo DOCX (Microsoft Word) ou PDF, contendo desenhos, projetos de fachada, plantas baixas, memoriais descritivos, etc.

Isso permitiu que os participantes apresentassem críticas e sugestões sobre aspectos técnicos dos temas propostos ou mesmo sobre a sua fundamentação legal. Um exemplo pode ser observado em comentário feito na consulta sobre projeto de requalificação dos quiosques da orla dos bairros de Itapuã e Itaparica (nº 13/2018):

Projeto muito bacana. Porém, tenho algumas sugestões: - Diminuir a iluminação zenital feita pelo pergolado. Efeito estético ótimo, mas na prática não oferece conforto suficiente para um ambiente de longa permanência. Os locatários vão acabar fazendo uma subcobertura, além de não darem a manutenção necessárias que esse tipo de cobertura exige. - Substituiria as floreiras usadas para auxílio na fixação dos toldos. Colocaria guarda corpos. Protegem, delimitam e tem menor manutenção. Como se trata de área alugada, nada garante que as floreiras serão bem cuidadas a fim de dar a humanização desejada. - Prever rampa no local dos degraus. Acessibilidade plena. - Faria a cozinha isolada a área de atendimento aos clientes. Esse tipo de estabelecimento costuma ter fluxo intenso, então a organização e limpeza nem sempre está impecável. Além da exaustão que, mesmo com coifas, não consegue reter todo cheiro e gordura que emana de algumas cocções. Pode incomodar o cliente. - Sobre as implantações: Acho necessário a inserção de sanitários para o público que não esteja frequentando um quiosque. Com cobrança de taxas para utilização. *(Comentários da consulta pública nº 13/2018)*

Outro exemplo ocorre na consulta sobre decreto para regulamentar a realização de eventos em Vila Velha (nº 04/2018):

Em leitura ao Decreto não encontrei a parte que fala sobre os desvios de trânsito no caso de interrupção da circulação especialmente de ambulâncias, veículos de bombeiros e emergências e moradores do entorno pela Lei 9503/97 - Código de Trânsito Brasileiro - Artigo 95: Nenhuma obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres, ou colocar em risco sua segurança, será iniciada sem permissão prévia do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via. *(Comentários da consulta pública nº 04/2018)*

Sobre esta questão, um dos gestores destacou que a prefeitura já recebeu opiniões altamente relevantes e que influenciaram na formulação da política pública, por exemplo, no caso da consulta para regulamentação do uso de patinetes elétricos (nº 12/2019), na qual os participantes destacaram que os equipamentos não possuem tecnologia suficiente para reduzir a velocidade quando trafegando por calçadas, o que poderia causar acidentes. Segundo ele, a prefeitura teria levado tal opinião em conta e por isso o uso destes ciclomotores foi proibido no mesmo local onde caminham os pedestres.

Outro gestor citou um exemplo no sentido inverso. Na consulta sobre mudança viária na rua Presidente Lima (nº 11/2019), houve praticamente um empate entre os participantes: 21 contrários e 22 a favor. Segundo ele, a prefeitura preferiu não seguir com o projeto adiante e tentar esclarecer melhor à população sobre o que seria feito, já que havia dúvidas de que os participantes contrários haviam entendido a proposta. Foi feito inclusive uma comunicação *offline*, por meio da distribuição de folhetos no bairro.

Em alguns casos, os próprios participantes indicam em seus comentários que ansiavam por mais informações sobre o tema. Na consulta sobre a identidade visual de uma nova escola (nº 06/2018), um participante reclama da ausência de informações que considera relevante para imitar sua opinião:

Acho interessante essa pesquisa, porém o principal não foi mencionado que é o custo dessas obras, prazos, empresa encarregada pela obra? Todos sabemos que na maiorias das obras publicas, tem desvios, atrasos, obras super faturadas, enfim ... Gostaria que essas informações também fosse disponíveis junta a consulta popular. Fora este meu questionamento a fachada preferida é a opção 2 tem um ar de modernidade, saindo um pouco dessa mesmice. Aguardo a minha resposta! *(Comentários da consulta pública nº 06/2018)*

Na consulta sobre um projeto de obras de drenagem, pavimentação, calçadas e encostas para as ruas no Morro do Moreno (nº 03/2019), um participante sente falta de outros elementos do projeto que não haviam sido disponibilizados:

Solicito disponibilizar link para acessar os volumes do projeto, em particular o da planta do projeto executivo. O motivo da solicitação é que existem propriedades particulares com planos e plantas de loteamentos. A projeção das vias desse novo projeto deve coincidir com as dos logradouros dos loteamentos. Sou a favor, desde que as plantas sejam coincidentes, caso

contrário deverá ocorrer o processo de desapropriação conforme o previsto na CF e nas leis atinentes. *(Comentários da consulta pública nº 03/2019)*

Não há, na página das consultas, informações sobre respostas aos questionamentos dos participantes.

A alegada falta de conhecimento do cidadão para tratar de assuntos técnicos é um dos temas mais recorrentes em parte da literatura sobre participação política (DAHL, 2001). Mas, atualmente, estudos empíricos mostram que os cidadãos conciliam as informações disponíveis, os interesses pessoais e a recomendação de pessoas e instituições para tomar duas decisões (RAUSCHENBACH, 2014). Assim, os cidadãos são capazes de opinar sem necessariamente entender todos os detalhes técnicos de uma proposta. Por isso, a importância de a instituição promotora das consultas fornecer informações necessárias, de maneira simplificada e didática.

O fornecimento de informações mais detalhadas sobre o problema foi feito na menor parte dos casos. Na consulta sobre requalificação dos quiosques da orla dos bairros de Itapuã e Itaparica (nº 13/2018), a página disponibiliza como anexo uma apresentação de ação civil pública oferecida pelo Ministério Público Estadual contra a Prefeitura de Vila Velha em que se alega a ocupação irregular de terreno da União Federal, a ausência de licenciamento ambiental, a ausência de ligação dos quiosques na rede de esgoto e danos ambientais por ocupação da área de restinga. Foi disponibilizada também aos participantes uma cartilha sobre diretrizes para elaboração de projetos de urbanização na orla marítima, elaborado por engenheiro do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Iema). Assim, neste caso os participantes tinham visão mais ampla e profunda do tema tratado, contendo caracterização do problema, diretrizes gerais para a solução e proposta da prefeitura para ser avaliada.

Em três consultas sobre mudança de sinalização viária de ruas (nº 14/2018, 15/2018 e 11/2019), foram apresentadas justificativas técnicas para caracterização do problema, tais como o aumento do fluxo de veículos e do índice de acidentes. No caso da consulta sobre o Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade, o PlanmobVV (nº 01/2019), a própria minuta do plano divulgada para avaliação já informava os problemas identificados e até mesmo apresentava revisões de literatura sobre o tema abordado.

Para todas as consultas, a prefeitura poderia apresentar o problema e as causas do problema que se deseja enfrentar com a política pública proposta. Normalmente, as consultas públicas são lançadas para se encontrar as melhores soluções para um problema de interesse público, seja ele social ou econômico. Se foram realizados estudos técnicos preliminares para identificação precisa do problema e de suas causas, a disponibilização de tais informações subsidiaria ainda mais os participantes para fornecerem opiniões mais bem embasadas.

Como exemplo, é razoável supor que, provavelmente, a consulta pública sobre regras para comércio ambulante surgiu por problemas relativos à ocupação irregular de espaços públicos, utilização ilegal de pontos da rede elétrica, práticas anti-higiênicas (como cabelos soltos e vestuário sujo), etc. Tais questões podem ser obtidas pela leitura da própria minuta fornecida. Entretanto, o que existe na minuta é uma proposta de solução. O participante fica, de certa forma, privado de poder verificar se a solução proposta guarda correspondência com os problemas existentes.

Por fim, talvez seja importante relacionar a obtenção de opiniões mais bem informadas com a definição e o alcance de um público alvo. Isto é, a tendência é que as pessoas mais envolvidas com o tema da consulta estejam mais bem informadas e tenham melhores contribuições para oferecer. A representante do Move, quando entrevistada, deu um bom exemplo. Segundo ela, foi criado um grupo no WhatsApp pela câmara de Vila Velha para discutir o Plano Diretor Municipal. Mas as pessoas não sabiam utilizar, e terminavam por se agredir e abordar assuntos que fugiam completamente ao tema proposto. Segundo a entrevistada, quando o Move criou outro grupo somente com pessoas interessadas e envolvidas com o assunto, o debate foi mais produtivo.

3.1.4 Feedback

O quarto critério da Perspectiva do Projeto visa identificar se há planejamento dos governos para dar um retorno à população sobre os resultados da consulta (subcritério da qualidade de conteúdo e *feedback*), e se as mensagens dos participantes estão disponíveis para consulta (subcritério da disponibilidade pública das contribuições e de outras participações).

Os gestores não souberam informar com clareza como esse *feedback* é planejado. Um deles afirmou que o retorno se dá quando as pessoas veem o resultado na prática. Citou como exemplo a regulamentação do uso de patinetes elétricos (nº 02/2019). Em sua visão, a regulamentação e o uso dos equipamentos é uma forma de a população ver o resultado da consulta. Outro gestor afirmou que o *feedback* é dado por meio de notícias no *website* da prefeitura com o resultado das consultas. Um terceiro gestor relatou que sua secretaria divulga os resultados das consultas na plataforma oficial, mas não tinha certeza do que já estava divulgado. Entretanto, não há nenhum relatório de sua secretaria na página das consultas.

É importante distinguir a divulgação do resultado das consultas da divulgação do que foi, ou será feito, a partir desse resultado. Sobre isso, nada foi esclarecido. Mais detalhes sobre a divulgação dos efeitos práticos das consultas por meio de notícias serão apresentados nas seções 3.3.2 e 3.3.4. Porém, é possível adiantar, desde já, que dois dos entrevistados, uma chefe de gabinete de um vereador e o síndico do condomínio pesquisado, afirmam já terem participado de consultas públicas, mas declaram não saber até hoje o que foi feito a partir de suas sugestões.

Já no que se refere à disponibilização das mensagens, de forma geral, a plataforma das consultas públicas *online* da prefeitura de Vila Velha exibe as contribuições de todos os participantes. É possível identificar, além do conteúdo da mensagem, o nome e o bairro informados, seu voto (a favor ou contra) e a data e hora da participação.

Porém, quando a consulta é realizada fora da plataforma padrão, há problemas para disponibilização das participações. Isso ocorreu em dois casos. No caso da reconstrução do currículo das escolas municipais (nº 11/2018), a consulta foi realizada numa plataforma própria da Secretaria de Municipal de Educação²². Entretanto, ao se clicar no *link*, a única mensagem exibida é “Domínio não encontrado”²³.

Situação semelhante ocorre na consulta sobre proposta de ocupação e humanização da Praça Duque de Caxias (nº 17/2018). Esta consulta utilizou a

²² Hospedada no endereço eletrônico <http://consultapublica.semedvv.com.br>

²³ Última tentativa em 31/08/2019.

plataforma do Google Forms²⁴, e não permite o acesso às opiniões dos participantes. Outro caso foi o da consulta sobre o projeto “Bike VV” (nº 02/2017). Segundo a notícia sobre a concorrência pública no *website* da Prefeitura, esta consulta teve mais de 400 participações (MIRANDA, 2017a). Entretanto, quando se acessa a página da consulta pública, onde as participações são registradas, nenhuma é exibida.

A ausência de planejamento sobre como será dado o *feedback* aos participantes pode levar a deficiências na construção de uma relação democrática e transparente entre Estado e sociedade. O retorno aos participantes sobre o valor e a utilidade de sua participação pode simplesmente não ocorrer ou ocorrer de forma pontual e despadronizada. O participante poderá sentir que sua participação não foi valorizada e encarar participações futuras como perda de tempo.

Como apontado desde Rousseau (1999) até os diversos estudos revisados por Rauschenbach (2014), e também nos casos citados na Introdução ao presente trabalho, a falta de confiança do cidadão nas instituições é um fator limitador à participação. A frustração gerada pela ausência de retorno do poder público sobre os resultados das consultas pode, portanto, desestimular o cidadão a participar ao criar uma sensação de ineficácia da participação e aumentar a desconfiança.

3.1.5 Sustentabilidade

O quinto e último critério avaliado pela perspectiva do Projeto tem como objetivo verificar, por meio do primeiro de seus subcritérios, se existe apoio das partes interessadas, especialmente os gestores, à realização das consultas, e avaliar, por meio do segundo de seus subcritérios, o nível de institucionalização e a capacitação dos servidores envolvidos.

Como exposto na Introdução deste trabalho, a participação popular na discussão dos assuntos de Vila Velha está assegurada na Lei Orgânica do município. Entretanto, não existe norma específica para promover a realização das consultas públicas *online*. Isso significa que as consultas poderiam deixar de ser realizadas e, caso haja algum outro tipo de participação popular, ainda que em

²⁴ Endereço:

<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfwCSI7LusyRwuKMGaSJQGIlw79hDAXyEFFop2BWM2HYIweDA/viewform?vc=0&c=0&w=1>

mecanismo *offline*, a letra da lei estaria sendo cumprida, mas provavelmente a promoção de uma gestão participativa seria seriamente prejudicada.

Além disso, é importante lembrar que quando a Lei Orgânica foi elaborada, em 1990, a Internet não havia sequer se popularizado no Brasil. A consulta pública *online* é um canal relacionado à revolução da comunicação que está em curso neste tempo. Sem normas específicas, a definição do formato, dos temas, dos prazos, da linguagem, das regras de participação, e dos demais aspectos relativos às consultas poderá mudar conforme a mentalidade dos gestores da ocasião.

Frente a esse cenário, o apoio das partes interessadas se torna fator essencial de continuidade da política. Em relação a essa temática, os gestores informaram que as consultas públicas *online* gozam atualmente de amplo apoio por parte dos Secretários e do Prefeito. Este último, inclusive, seria um dos principais incentivadores da ferramenta, tendo por muitas vezes sugerindo temas para serem lançados em consulta pública. Na opinião de um deles, a tendência é o fortalecimento cada vez maior deste tipo de iniciativa. Na opinião de outro gestor, permitir a participação da população é o perfil da atual Administração²⁵.

O apoio dos gestores é fator fundamental para a continuidade do canal de participação. Esta continuidade poderia ser ainda mais fortalecida se o mecanismo tivesse amparo normativo. A institucionalização das consultas públicas poderia impedir, ou pelo menos dificultar, que este canal de e-Participação seja enfraquecido por uma mudança na disposição dos gestores. Além disso, poderia garantir recursos e ações para seu aprimoramento. A representante do Movive entrevistada, por exemplo, avalia que os gestores públicos tendem a pensar somente em sua gestão, mas não no planejamento em longo prazo da cidade, e acabam desconsiderando o que os gestores anteriores fazem.

A institucionalização pode contribuir, por exemplo, com treinamento dos servidores envolvidos. Muitos servidores públicos, não somente no Brasil, mas também internacionalmente, são solicitados a trabalhar em iniciativas de governo eletrônico com pouco ou nenhum treinamento específico (CARBO e WILLIAMS, 2004).

Sobre esta questão, durante as entrevistas com os gestores, um deles mencionou o fato de que os servidores envolvidos com a moderação das

²⁵ É preciso destacar que aqui se trata da fala de um Secretário avaliando sua própria gestão.

mensagens são profissionais da área do jornalismo. Entretanto, não há informação se há capacitação do ponto de vista específico da e-Participação ou do governo eletrônico para os envolvidos com as consultas públicas *online*.

Neste aspecto, pode-se questionar, por exemplo, a capacitação dos servidores que realizam o bloqueio de mensagens consideradas *off-topic*²⁶. Se estes não são da área fim, ou seja, não possuem especialidade nos temas das consultas, que giram em torno de assuntos complexos, tais como plano diretor urbano, padronização de medicamentos e reconstrução do currículo das escolas municipais, como teriam capacidade para determinar se uma mensagem tem ou não relação com o tema proposto? Não houve esclarecimento sobre tal questão.

A relação entre capacitação dos servidores e a sustentabilidade do mecanismo de e-Participação também pode ocorrer no sentido inverso. Ou seja, quanto mais altamente treinado é o quadro, maior seria a possibilidade de continuidade da política de participação frente a mudanças na gestão. O custo, por exemplo, para um futuro gestor dar continuidade ao processo participativo é menor, já que os servidores já possuem conhecimento suficiente para manter a as consultas em funcionamento.

3.2 PERSPECTIVA SOCIOTÉCNICA

A Perspectiva Sociotécnica considera em que extensão as ferramentas implantadas afetam diretamente os resultados, isto é, ajudam a atingir os objetivos do projeto. Nas próximas seções, avaliamos a Consulta Pública *online* da PMVV a partir de dois critérios estabelecidos por essa perspectiva: a aceitabilidade social e a utilidade da ferramenta.

3.2.1 Aceitabilidade social

O primeiro critério analisado na Perspectiva Sociotécnica é a aceitabilidade social da ferramenta, que versa sobre a confiança que a população manifesta ao utilizar a ferramenta de e-Participação. O subcritério da aceitabilidade social aqui analisado é a confiança e a segurança, que tem como indicadores a precisão, a completude e a confiabilidade da informação.

²⁶ Mensagens cujo conteúdo não tenha relação com o tema da consulta.

Nessa questão, é importante conhecer o formulário eletrônico utilizado na página das consultas públicas *online*, que contempla campos tais como “Nome” e “Bairro”. O campo do nome é de livre preenchimento, enquanto o bairro deve ser escolhido a partir de uma lista pré-definida.

Existe um mecanismo de segurança, baseado em *captcha*²⁷, para impedir que *softwares* (comumente denominados “robôs”) preencham os campos de forma automatizada e degradem a plataforma.

Entretanto, não existe mecanismo para verificar se os dados fornecidos pelo participante são verdadeiros. Tal situação permitiu a ocorrência de uma possível distorção na consulta sobre mudança de sinalização viária na rua Tuiuti, no bairro Jardim Guadalajara (nº 16/2018). Esta consulta teve 59 participações ao todo, sendo 39 do bairro Jardim Guadalajara. Ao analisar o conteúdo das participações, há indícios de que pessoas participaram múltiplas vezes, utilizando nomes diferentes. São textos praticamente idênticos, com pouco tempo de diferença entre cada postagem, conforme se observa na tabela abaixo:

Tabela 2. Opiniões semelhantes na consulta pública 16/2018

Nome	Opinião	Data/hora
Participante 1	sou a favor da mao única	04/12/18 11:13
Participante 2	sou a favor da mao única	04/12/18 11:16
Participante 3	sou a favor da mao única	04/12/18 11:45
Participante 4	sou a favor da mao única	04/12/18 11:59
Participante 5	soou a favor da mao única	04/12/18 12:05
Participante 6	sou a favor de mao única	04/12/18 12:36
Participante 7	sou a favor da mao única	04/12/18 12:40
Participante 8	Deixar a rua mão única, estacionamento somente de um lado, pois temos dificuldade de entrar na garagem, pois os carros não dão tempo nem de entrarmos na própria garagem.	05/12/18 08:39
Participante 9	Deixar a rua mão única, estacionamento somente de um lado, pois temos dificuldade de entrar na garagem, pois os carros não dão tempo nem de entrarmos na própria garagem.	05/12/18 08:41
Participante 10	Deixar a rua mão única, estacionamento somente de um lado, pois temos dificuldade de entrar na garagem, pois os carros não dão tempo nem de entrarmos na própria garagem.	05/12/18 08:43

²⁷ Sigla para "Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart" (teste de Turing público completamente automatizado para diferenciação entre computadores e humanos). Normalmente, requer-se que o usuário identifique letras de uma imagem distorcida.

Nome	Opinião	Data/hora
Participante 11	Deixar a rua mão única, estacionamento somente de um lado, pois temos dificuldade de entrar na garagem, pois os carros não dão tempo nem de entrarmos na própria garagem.	05/12/18 09:04
Participante 12	sou a favor com urgência	06/12/18 09:23
Participante 13	sou a favor da rua tuiuti maõ unica	06/12/18 09:29
Participante 14	É necessário proibir o trânsito de ônibus das linhas do transcol que vem e vão (vazios) da garagem pro terminal de Vila Velha e vice versa, pois os mesmos estão danificando as residências com varias rachaduras. O solo não é preparado e não tem estrutura para aguentar tanto peso. Necessário também pintura das faixas de estacionamento.	30/11/18 02:01
Participante 15	É necessário proibir o trânsito de ônibus das linhas do transcol que vem e vão (vazios) da garagem pro terminal de Vila Velha e vice versa, pois os mesmos estão danificando as residências com varias rachaduras, o solo não é preparado pra isso não tem estrutura pra aguentar tanto peso.	30/11/18 02:03

Fonte: elaboração própria

De qualquer maneira, mesmo analisando apenas participações ocorridas em dias distintos é possível concluir que praticamente todos os participantes se manifestam com opinião semelhante, no sentido de que haja mão única na rua Tuiuti. Tal fato sugere três hipóteses. A menos provável era a de que os moradores do bairro espontaneamente decidiram participar desta consulta pública e tinham todos praticamente a mesma opinião. As duas outras, mais prováveis, eram o envio múltiplo de opiniões por parte do mesmo usuário ou uma mobilização de várias pessoas para que se manifestassem com opinião semelhante.

Para tentar esclarecer a questão, foi feito contato com o presidente da associação de moradores do bairro. Questionado sobre o caso, informou que realmente se tratou de uma ação individual, em que uma moradora, sem avisar aos demais residentes do bairro, simulou várias participações com a mesma opinião. O caso gerou controvérsia, pois, posteriormente, quando ela revelou o fato, descobriu-se que aquela opinião não era a mesma da maior parte dos moradores, que ficaram contrariados com sua atitude. Consultando o *website* da prefeitura, é possível verificar que a decisão dos gestores foi pela mão única, no mesmo sentido das mensagens repetidas (MAGALHÃES, 2019a). O gestor da secretaria responsável por esta consulta, quando questionado, relatou que não conhecia esse caso.

Apesar deste caso, não foi encontrado qualquer comentário dos participantes que colocasse em dúvida a lisura do processo. Entretanto, sobre esse aspecto, é necessário considerar o fato de que as mensagens são moderadas (analisadas previamente antes de serem liberadas para exibição). Isso significa que podem ter sido enviadas mensagens que manifestaram desconfiança com relação ao processo que não foram liberadas pela prefeitura por serem consideradas “impertinentes” ao tema.

A ausência de mecanismos de controle para evitar fraudes possibilita a ocorrência de episódios como esse, que podem minar a confiança da população na plataforma da consulta pública. Restrições ao número de participações feitas a partir de um mesmo equipamento por meio do endereço eletrônico IP (Internet Protocol), o uso de *cookies*, ou mesmo a exigência de fornecimento de número válido de documento de identificação poderiam mitigar esse risco. Entretanto, tais mecanismos podem trazer dificuldades à participação.

Por esse motivo, Macintosh (2004) aponta que tais restrições são um elemento central a ser considerado nas plataformas de e-Participação:

Ao restringir um público mais amplo, há um trade-off²⁸ entre tornar o mais simples possível para qualquer usuário participar e saber exatamente quem essa pessoa é. Um processo de registro permite que os usuários sejam identificados e contatados posteriormente, por exemplo, com feedback ou informações sobre acompanhamento da consulta. Além disso, questões demográficas podem fazer parte do processo de registro para apoiar a análise e avaliação da iniciativa (MACINTOSH, 2004, p. 5). **Tradução nossa.**

Ou seja, considerando-se a forma como a plataforma para consultas públicas *online* da PMVV funciona hoje, há grande facilidade para participação (praticamente não há restrições). Por outro lado, não é possível assegurar que os nomes e bairros informados correspondam com a realidade. Isso traz enorme prejuízo à análise a ser feita pelos gestores e técnicos da prefeitura, pois não há segurança de que o conteúdo das participações representa realmente o anseio de parte da população.

²⁸ Expressão que significa um equilíbrio entre características desejáveis, mas incompatíveis. Ou seja, um tipo de “perde-ganha”, em que quando uma das características é fortalecida, a outra é enfraquecida. No caso, quanto maiores os controles para segurança de quem é a pessoa que está participando, menos simples se torna a plataforma de participação.

Além disso, não há segurança também para verificar se o público alvo está sendo atingido, já que não é possível ter certeza sobre o perfil dos participantes.

Frente a essa análise, indica-se a necessidade de que a prefeitura repense sua plataforma de e-Participação, no caso da consulta pública *online*, considerando o *trade-off* entre assegurar a confiabilidade das informações pessoais fornecidas pelos participantes e garantir um formulário simples que não dificulte a participação. O desafio é encontrar o melhor equilíbrio entre esses dois aspectos.

3.2.2 Utilidade

O segundo critério da perspectiva Sociotécnica é o da utilidade, que se refere ao grau em que a ferramenta atende às necessidades e expectativas dos usuários. Este critério é avaliado pelos seguintes subcritérios: acessibilidade, apelo e uso e responsividade.

Em primeiro lugar, no que se refere ao subcritério da acessibilidade, é necessário identificar se a ferramenta permite o acesso ao *site* por meio de diferentes sistemas e equipamentos, bem como se a ferramenta é dotada de mecanismos de acessibilidade para PCD.

Primeiramente, no que se refere ao acesso por meio de diferentes sistemas e equipamentos, os documentos anexos são disponibilizados para análise em formato proprietário, como DOCX (Microsoft Office), ou aberto, como PDF (Adobe). A utilização de formatos proprietários pode causar restrições de acesso para alguns usuários que não possuam o *software* (normalmente pago) para abri-los. Assim, o ideal é que haja sempre alternativa de arquivos em formato aberto para que a acessibilidade seja ampliada.

Já no caso do acesso por meio de dispositivos móveis, observa-se uma barreira impeditiva ao uso na consulta sobre requalificação de quiosques (nº 13/2018). Esta consulta tem como anexo um arquivo compactado em formato ZIP, dentro do qual existe uma apresentação em formato proprietário PPS (Microsoft Office). O problema ocorre porque os dispositivos móveis, tais como os *smartphones*, normalmente não possuem por padrão aplicativos para abrir arquivos compactados, o que impede a visualização do arquivo da consulta. E, nesse caso, a compactação obtida é mínima, já que o tamanho do arquivo original é 3.481 Kb e o arquivo compactado fica com 3.285 kb (ganho de redução de apenas 5,6%). Ou

seja, pode-se considerar que a compactação, que se torna uma barreira impeditiva ao uso, era dispensável.

Para testar a adequação da página da consulta pública *online* da Prefeitura de Vila Velha aos dispositivos móveis, como os *smartphones*, foi utilizada uma ferramenta *online* do Google chamada “Teste de compatibilidade com dispositivos móveis”, no qual o usuário pode fornecer um endereço eletrônico e um teste automático é feito. Para o teste, foi fornecido o endereço da página de uma das consultas públicas e o resultado pode ser observado na Figura 4.

Figura 4. Resultado de teste de compatibilidade para dispositivos móveis

Testado em: 1 de set de 2019 em 15:58

A página não é otimizada para celular

Talvez esta página seja difícil de usar em dispositivos móveis

SAIBA MAIS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE WEBSITES PARA DISPOSITIVOS MÓVEIS

Corrigir estes 3 problemas

- Os elementos clicáveis estão muito próximos
- Texto muito pequeno para leitura
- A janela de visualização não está definida

Página renderizada HTML CAPTURA DE TELA

Vila Velha - Conselho Público 01420219

Conselho Público 01420219
Data Início: 02/08/19
Data Fim: 01/10/19

Este conselho público tem como objetivo deliberar o Conselho Municipal dos Direitos e do Bem-Estar das Animais, que visa à melhoria da qualidade da relação entre a sociedade e os animais. A criação do conselho será de 05 (cinco) membros, encerrando-se em 01 de outubro.

Assunto
ANÁLISE DE DECRETO XXXX2019

CLASSIFICAÇÃO
ANÁLISE DE DECRETO
Assunto: Análise de Decreto
Data: 02/08/19
Objeto: Análise de Decreto para desenvolver em pública pública online aos animais (cão e gato), sendo possível obter as próteses para melhoria da qualidade de vida dos animais, posteriormente visando a segurança dos cidadãos e saúde pública. Criar parâmetros com as diretrizes orientadoras para fazer o seu atendimento e controle dos animais. De forma clara, fácil entendimento, acesso, consulta, interação, etc., sendo possível de pagar por ou preço das atividades e sem realismo para quem tem classe baixa e média. Investimento do Centro Zoonoses para efetivar e fiscalizar. Criar hospital veterinário para cada município.

15/08/19 09:11
Assunto: Análise de Decreto
Objeto: Análise de Decreto para desenvolver em pública pública online aos animais (cão e gato), sendo possível obter as próteses para melhoria da qualidade de vida dos animais, posteriormente visando a segurança dos cidadãos e saúde pública. Criar parâmetros com as diretrizes orientadoras para fazer o seu atendimento e controle dos animais. De forma clara, fácil entendimento, acesso, consulta, interação, etc., sendo possível de pagar por ou preço das atividades e sem realismo para quem tem classe baixa e média. Investimento do Centro Zoonoses para efetivar e fiscalizar. Criar hospital veterinário para cada município.

15/08/19 09:18
Assunto: Análise de Decreto
Objeto: Análise de Decreto para desenvolver em pública pública online aos animais (cão e gato), sendo possível obter as próteses para melhoria da qualidade de vida dos animais, posteriormente visando a segurança dos cidadãos e saúde pública. Criar parâmetros com as diretrizes orientadoras para fazer o seu atendimento e controle dos animais. De forma clara, fácil entendimento, acesso, consulta, interação, etc., sendo possível de pagar por ou preço das atividades e sem realismo para quem tem classe baixa e média. Investimento do Centro Zoonoses para efetivar e fiscalizar. Criar hospital veterinário para cada município.

15/08/19 09:34
Assunto: Análise de Decreto
Objeto: Análise de Decreto para desenvolver em pública pública online aos animais (cão e gato), sendo possível obter as próteses para melhoria da qualidade de vida dos animais, posteriormente visando a segurança dos cidadãos e saúde pública. Criar parâmetros com as diretrizes orientadoras para fazer o seu atendimento e controle dos animais. De forma clara, fácil entendimento, acesso, consulta, interação, etc., sendo possível de pagar por ou preço das atividades e sem realismo para quem tem classe baixa e média. Investimento do Centro Zoonoses para efetivar e fiscalizar. Criar hospital veterinário para cada município.

15/08/19 09:39
Assunto: Análise de Decreto
Objeto: Análise de Decreto para desenvolver em pública pública online aos animais (cão e gato), sendo possível obter as próteses para melhoria da qualidade de vida dos animais, posteriormente visando a segurança dos cidadãos e saúde pública. Criar parâmetros com as diretrizes orientadoras para fazer o seu atendimento e controle dos animais. De forma clara, fácil entendimento, acesso, consulta, interação, etc., sendo possível de pagar por ou preço das atividades e sem realismo para quem tem classe baixa e média. Investimento do Centro Zoonoses para efetivar e fiscalizar. Criar hospital veterinário para cada município.

Fonte: *website* do Google “Teste de compatibilidade com dispositivos móveis”²⁹ (setembro de 2019).

Como se observa, a página das consultas públicas *online* da Prefeitura de Vila Velha não é compatível com dispositivos móveis. Dois dos requisitos reprovados foram a distância entre os elementos clicáveis (*links*, botões, etc.) e o tamanho do texto para leitura. Como normalmente os *smartphones* possuem uma tela de

²⁹ Endereço: <https://search.google.com/test/mobile-friendly?hl=pt>

visualização reduzida, o texto precisa ser adaptado para aumentar quando visualizado em dispositivo móvel, e não pode ter a mesma proporção que tem no caso dos computadores. Além disso, como nos equipamentos móveis normalmente a navegação é feita com os dedos, e não com um *mouse*, a precisão do toque é reduzida e por isso os elementos clicáveis precisam estar a uma distância razoável.

No caso da página da consulta pública da PMVV, o problema ocorre porque a propriedade de “janela de visualização”, que informa aos navegadores como ajustar a dimensão e o escalonamento da página de acordo com o tamanho da tela, não está definida (LEPAGE, 2019). Como os usuários dos *websites* usam uma variedade de dispositivos com tamanhos de tela diferentes (desde grandes monitores de computadores a *tablets* e pequenos *smartphones*), suas páginas devem especificar uma configuração específica para controlar a largura e o dimensionamento da janela de visualização dos navegadores.

A adequação da página das consultas públicas *online* aos dispositivos móveis é ação relevante, haja vista que a última pesquisa Cetic.br sobre os indicadores de uso da Internet no Brasil (TIC Domicílios 2018), mostra que 97% dos usuários acessam a Internet usando um dispositivo celular, enquanto 43% o fazem utilizando um computador (CETIC.BR, 2019b). A pesquisa também mostrou que a maioria das pessoas, 56%, utiliza apenas o telefone celular para acessar a Internet. Essa dependência dos dispositivos móveis, oriunda de barreiras econômicas, é ainda maior nas camadas mais pobres. Entre as camadas D e E, 85% da população tem o telefone celular como único dispositivo para acessar a Internet. Isso significa que não adequar a página das consultas públicas aos dispositivos móveis é perpetuar barreiras impeditivas ao uso especialmente para uma enorme parcela da população menos favorecida, traduzindo as desigualdades socioeconômicas em barreiras para a participação social.

Tanto os gestores quanto os vereadores entrevistados destacaram o acesso quase universal que as pessoas hoje possuem à Internet, inclusive os mais pobres. Alguns afirmaram explicitamente que, atualmente, “a maioria das pessoas usam a Internet pelo *smartphone*” e outros justificaram que “com 10 reais de crédito todo mundo tem acesso”. Ou seja, as partes interessadas têm consciência da importância de se viabilizar o acesso a esses mecanismos nos equipamentos móveis. Entretanto, tal visão não está refletida na prática da plataforma da consulta pública.

Nenhum deles se mostrou ciente de que a página possa não estar adequada para dispositivos móveis.

No que tange à acessibilidade digital, isto é, recursos que possibilitam a navegação, a compreensão e a interação na *web* por pessoas que possuam necessidades especiais, pode-se considerar que a página das consultas públicas *online* da Prefeitura de Vila Velha não atende aos requisitos básicos. Nota-se, por exemplo, a ausência de recursos comuns de acessibilidade, como alto contraste³⁰ e aumento da fonte, especialmente úteis para pessoas com restrições à capacidade visual.

Para fazer uma avaliação mais completa, foi utilizado como base o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG), do Governo Federal, que por sua vez segue os padrões internacionais da W3C (World Wide Web Consortium). A versão 3.1 do eMAG possui várias recomendações com relação à acessibilidade, relativas a Marcação, Comportamento, Conteúdo/Informação, Apresentação/Design, Multimídia e Formulário (DEPARTAMENTO DE GOVERNO ELETRÔNICO, 2014).

O próprio Governo Federal possui uma ferramenta *online* para analisar a adequação de *websites* aos requisitos de acessibilidade, denominada Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES). Ao analisar a página de uma consulta pública *online* da Prefeitura de Vila Velha, por meio desta ferramenta, observa-se que sua nota é abaixo do mínimo aceitável (Figura 5).

³⁰ Opção que faz com que as cores dos elementos do primeiro plano e do plano de fundo tenham uma grande diferença de contraste.

Figura 5. Resultado do teste de acessibilidade pelo avaliador do Governo Federal (ASES)

Não seguro | asesweb.governoeletronico.gov.br/ases/avaliar

Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios

ASES

Governo Federal

Contato | Critérios de sucesso | Sobre o ASES

Você está em: [ASES](#) | Resumo de avaliação

Página Avaliada

Página: <https://sistemas.vilavelha.es.gov.br/consultapublica/consultas/view/2041>
Título: Consultas Públicas: Consultas
Tamanho: 38621 Bytes
Data/Hora: 01/09/2019 17:11:55

Nota e Resumo da Avaliação de Acessibilidade

Resumo de Acessibilidade por Seção eMAG

Seção	Erro(s)	Aviso(s)
Marcação	75	1096
Comportamento	1	1
Conteúdo/Informação	12	0
Apresentação / Design	1	0
Multimídia	0	0
Formulários	6	3
Total	95	1100

Porcentagem ASES: **65,89%**

Legenda

- >= 95%
- >= 85% < 95%
- >= 70% < 85%
- < 70%

Fonte: Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES)³¹ (setembro de 2019).

Uma segunda ferramenta utilizada para avaliar a acessibilidade da página das consultas foi a ferramenta *online* do movimento “web para todos”, que também utiliza critérios do W3C. Conforme se observa na Figura 6, mais uma vez foi constatado que a página das consultas públicas *online* da Prefeitura de Vila Velha não atende aos requisitos básicos de acessibilidade.

³¹ Endereço: <http://asesweb.governoeletronico.gov.br/ases>

Figura 6. Resultado do teste de acessibilidade pelo *website* do movimento “web para todos”



Fonte: página de teste do movimento “web para todos”³² (setembro de 2019).

É importante destacar aqui que em momento algum o requisito da acessibilidade foi mencionado por qualquer dos entrevistados.

Conforme já exposto anteriormente, parte da literatura (CASTELLS, 2003; GOMES, 2005; FREITAS, 2016) indica que, também na participação *online*, a desigualdade social se reflete em desigualdades de oportunidades de e-Participação. Por isso, são necessárias medidas para alcançar públicos específicos, que possuem limitações, sejam elas físicas ou econômicas.

Ainda dentro do critério da utilidade, um segundo subcritério a ser analisado é o apelo e o uso da ferramenta. Esse critério pode ser dividido em dois indicadores: a identificação de barreiras ao uso e o número e a extensão do uso da ferramenta.

Para a identificação de barreiras ao uso, é necessária uma breve descrição da plataforma da consulta pública *online* da PMVV. Essa plataforma funciona em um sistema desenvolvido pela própria da prefeitura, onde os participantes podem enviar suas sugestões por meio de um formulário (Figura 7), que possui campos para preenchimento de informações pessoais, tais como nome, bairro, e-mail e telefone para contato. Há um campo de texto livre, no qual o participante pode escrever qualquer tipo de comentário, como críticas, sugestões ou até mesmo fazer

³² Endereço: <https://mwpt.com.br/transformacao/teste-acessibilidade>

perguntas. Também há uma opção específica para o participante informar se é servidor ou mesmo funcionário terceirizado da Prefeitura. Caso seja servidor, deve-se informar em qual secretaria encontra-se lotado.

Figura 7. Formulário para participação nas consultas públicas online

Fonte: página das consultas da Prefeitura de Vila Velha (setembro de 2019).

Além disso, há dois *radio buttons*³³ com opções para o participante informar se é contra ou a favor do tema em consulta. Essa possibilidade é útil para uma rápida verificação do resultado da participação quando existe uma questão sugerida e os participantes devem se posicionar contra ou a favor. Um exemplo de consulta desse tipo é aquela que teve como tema a instalação de *parklet* numa via pública (nº 05/2019). Observando a pergunta da consulta, abaixo, nota-se que estava claro o que significa escolher entre as opções contra ou a favor:

Parklets são pequenos espaços que ocupam o lugar de duas vagas de estacionamento em vias públicas, tornando uma extensão temporária da calçada, criando assim uma área compacta de convivência com bancos, mesas, palcos, floreiras, lixeiras, entre outros elementos de conforto e lazer. Promovendo uma maior interação social entre os cidadãos, melhorando a

³³ *Radio buttons* são elementos de interface gráfica que apresentam conjunto limitado de escolhas mutuamente exclusivas. Ou seja, o usuário deve escolher entre apenas uma delas.

convivência de todos e promovendo o uso do solo de maneira democrática, não apenas voltado para automóveis. Em se tratando de espaço a ser usado pela população, você entende que é viável a instalação de um Parklet na Rua Itapemirim, em frente a Padaria Pão e Companhia, no bairro Praia de Itaparica? (*Texto explicativo da consulta pública nº 05/2019*)

Ou seja, caso o participante escolhesse a opção “a favor”, estava manifestando seu entendimento de que o *parklet* poderia ser instalado. Caso escolhesse “contra”, mostrava que entendia a instalação não ser viável.

Entretanto, na maioria dos casos, o tema da consulta não era uma simples opção sobre a qual o participante deveria se posicionar contra ou a favor, e sim uma ação que já iria ser implementada pela prefeitura, sobre a qual os gestores desejavam apenas “colher opiniões” dos participantes, especialmente sugestões. Um dos vários exemplos disso é a consulta sobre projeto de lei para regularização de edificações (nº 10/2019):

Esta consulta pública tem como objetivo colher opinião dos munícipes sobre a minuta de Projeto de Lei para Regularização de Edificações localizadas no Município De Vila Velha. A proposta da Minuta de Lei apresentada após estudos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade se deu em razão da demanda da população para que a Lei 5440/2013 fosse revista, sendo esta consulta de fundamental importância para que todos os cidadãos possam contribuir de forma que a nova legislação retrate as necessidades da população (*Texto explicativo da consulta pública nº 10/2019*).

Nesse caso, portanto, perde sentido a escolha por opções “contra” ou “a favor”. Em outros casos, foram apresentadas opções dentre as quais os participantes deveriam escolher, como no caso da consulta sobre o modelo do novo uniforme escolar para o município (nº 07/2018):

Esta consulta pública tem por objetivo colher a opinião dos cidadãos de Vila Velha, em especial de pais e responsáveis de alunos da rede municipal de ensino, sobre o novo uniforme a ser utilizado pelos estudantes das nossas escolas a partir de 2019. Caso você tenha interesse no assunto, ajude-nos a escolher o melhor modelo. Para tanto, clique no link acima. Os dois modelos disponíveis estão em ANEXOS (*Texto explicativo da consulta pública nº 07/2019*).

Também nesse caso, as opções “contra” ou “a favor” não eram compatíveis à pergunta, já que o participante deveria simplesmente escolher entre duas opções de uniforme possíveis.

A dúvida sobre a utilidade das opções “contra” ou “a favor” chegou a ser motivo de questionamento por parte de participantes. Na consulta sobre o sistema de patinetes elétricos (nº 02/2019), que buscava colher opinião sobre mais de uma questão, um participante escreveu:

Primeiro ponto - Já que se trava de uma consulta qualitativa, opinar se sou 'contra' ou 'a favor ' não responde a pergunta a qual se destina a pesquisa. Acredito que para tabulação e coleta rápida de opiniões não foram acertivos na escolha da resposta (*Comentários da consulta pública nº 02/2019*).

Já na consulta sobre concessão para demolição de quiosques (nº 06/2019), um participante escreveu que precisaria haver uma opção “parcialmente contra”.

Assim, o que se observa é que há problemas na utilidade das opções “contra” e “a favor” do formulário para envio das mensagens por parte dos participantes quando o modelo da consulta pede simplesmente opiniões ou busca conhecer a preferência do participante sobre múltiplas opções.

Ainda no que se refere às barreiras ao uso, a ausência de explicações sobre a forma de funcionamento da plataforma de participação pode produzir certa confusão no usuário.

Após clicar no botão “Enviar Sugestão”, o participante é redirecionado para a página que lista todas as pesquisas, ou seja, para fora da página da pesquisa, sem exibição de alguma mensagem confirmando se sua participação foi registrada. Quando o participante retorna à página da pesquisa, não consegue encontrar sua mensagem. O usuário não sabe se a participação foi registrada ou se ocorreu algum erro. Apenas posteriormente³⁴ o comentário do participante aparece na página da consulta.

Questionado sobre o assunto, um dos gestores informou que todas as mensagens são analisadas previamente por uma equipe da prefeitura antes de serem liberada para exibição na plataforma das consultas. O objetivo seria filtrar mensagens com ofensas, ataques pessoais ou com teor totalmente divergente do tema da consulta, mas, segundo o gestor, de forma alguma impedir algum posicionamento contrário à proposta da prefeitura, ainda que apresentado de maneira contundente. Em sua opinião, esta moderação seria uma segurança para

³⁴ No teste realizado, uma participação foi adicionada no domingo às 15h50. A mensagem só passou a ser exibida na página da consulta na segunda-feira seguinte à noite.

quem participa e uma maneira de facilitar o trabalho dos técnicos de cada secretaria que posteriormente irão analisar o conteúdo das participações para tomada de decisão.

Analisando o *website* da plataforma de consultas públicas, não foi encontrado qualquer aviso de que as mensagens não são exibidas automaticamente e passam por uma análise prévia. Além disso, também não estão documentados os tipos de comentários que podem ou não ser exigidos. Sem qualquer informação, o participante não sabe se houve algum erro no mecanismo ou se sua mensagem foi corretamente registrada.

Outro indicador do subcritério do apelo e uso da ferramenta é a análise do número de usuários e da extensão do uso da ferramenta em comparação com a população do município e o número de usuários de outros canais de participação.

As consultas públicas *online* da PMVV recebem, em média, 19,7 participações. Em relação ao potencial participativo da cidade, esse número médio de participações é baixo. Considerando, conforme exposto na Introdução deste trabalho, que o número estimado de eleitores do município que usam a Internet é 245 mil, uma participação, em média, de 19,7 pessoas por consulta está muito abaixo do esperado.

Resultados semelhantes são encontrados também na comparação entre a consulta pública e outros canais *online* de interação da PMVV com os cidadãos. Um dos canais de interação mais utilizados da Prefeitura de Vila Velha é a Ouvidoria *online*. Além de receber reclamações, este canal recebe da população demanda por serviços, tais como troca de lâmpadas, limpeza, poda de árvores, etc. Somando os anos de 2017 e 2018, esse canal foi utilizado pela população quase 17 mil vezes, em comparação com apenas 464 participações na consulta pública *online*. Nessa comparação, portanto, pode-se considerar que o número de participações das consultas é baixo.

Entretanto, a comparação com mecanismos de participação *offline* mostra que o número de participações das consultas públicas pode estar dentro do esperado. Um dos canais *offline* que reúne o maior número de participantes é a Assembleia Popular, uma reunião que ocorre todas as segundas-feiras no Teatro Municipal, em que a população expõe assuntos de interesse da cidade e demandas e o prefeito e o secretariado apresentam suas informações e explicações. Por meio

de duas visitas que fiz ao evento, posso estimar que o número de participantes girou em torno de 100 e 150 pessoas. Entretanto, nota-se a presença de muitos servidores municipais, e não é possível saber até que ponto essa reunião se constitui uma extensão de suas atividades³⁵. Por isso, pode-se estimar o número de populares em menos de 100.

Outra comparação possível de se fazer é entre as consultas públicas e o orçamento participativo, no qual os moradores podem escolher as obras que consideram prioritárias para sua região. Não há informação sobre o número de participantes nas notícias sobre o orçamento participativo de 2019. Pelas fotos (Figura 8 e Figura 9) divulgadas em algumas notícias no *website* da PMVV, porém, é possível observar que as reuniões atraem algumas dezenas de pessoas. Em outra notícia publicada sobre o orçamento participativo de 2017, há uma estimativa de cerca de 190 pessoas presentes em cada reunião (MIRANDA e MARESSA, 2017).

Figura 8. Participantes da audiência pública do Orçamento Participativo da Região 1, em 11 de Julho de 2019, no Titanic.



Fonte: notícia no *website* da Prefeitura de Vila Velha (FILHO, 2019b).

³⁵ A representante do Move, quando entrevistada, afirmou que os servidores comissionados são obrigados a participar desta reunião.

Figura 9. Participantes da audiência pública do Orçamento Participativo da Região 3, em 25 de julho de 2019, na UMEF Leonel Brizola



Fonte: notícia no *website* da Prefeitura de Vila Velha (CRUZ, 2019a).

Assim, fazendo-se um comparativo entre o orçamento participativo e as consultas públicas, pode-se concluir que ambos os canais recebem um número de participações em escala semelhante.

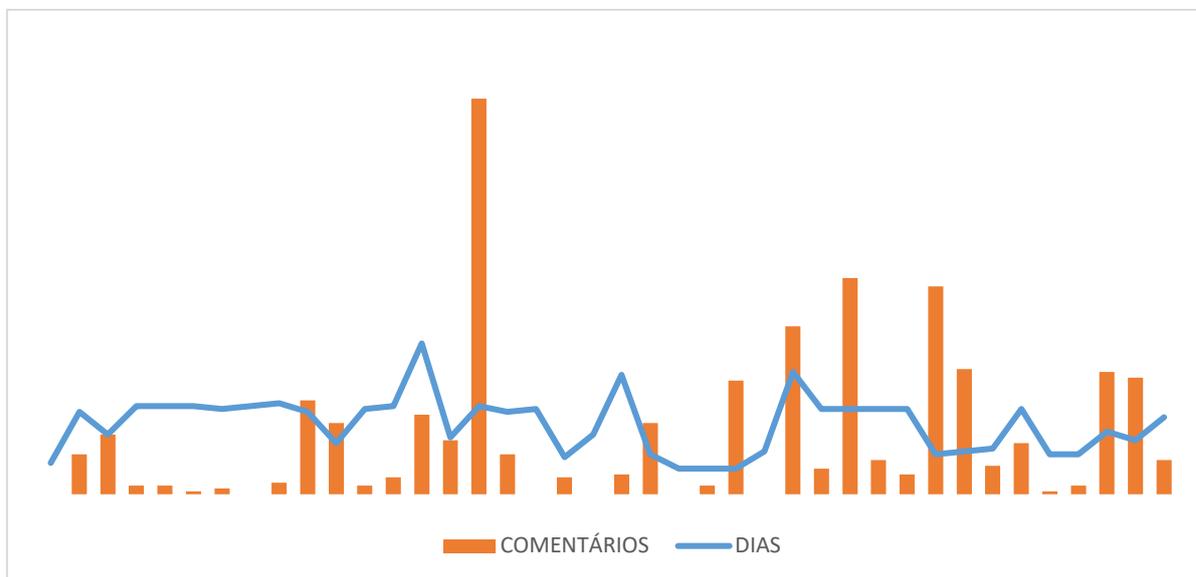
Em relação ao aumento do número de participações com o passar do tempo, nota-se que a média de participações foi de 6,4 em 2017, 29 em 2018 e está em 26 até o primeiro semestre de 2019. De fato, parece estar havendo um aumento no número médio de participações e há um indício de que um número maior de pessoas está tomando conhecimento deste canal.

Outro fato que se destaca neste quesito é que o número de participações por consulta varia em grande medida. Enquanto a média de participações é 19,7 por consulta, o desvio padrão é de 27,2 (coeficiente de variação de 138,4%). Coincidentemente, situação semelhante ocorre com o tempo de disponibilidade das consultas. Enquanto a média é de 33,6 dias, o desvio padrão é 57,8 (coeficiente de variação de 172%).

Isso poderia levantar a suspeita de que o tempo de disponibilidade seja determinante, ou pelo menos esteja relacionado ao número de participações. O

Gráfico 1 permite identificar de forma visual se existe relação entre o número de dias de funcionamento das consultas e o número de participações.

Gráfico 1. Relação entre o número de participações e os dias de realização da consulta



Fonte: elaboração própria

Como se observa, não há qualquer relação aparente entre o número de dias de funcionamento da consulta e a quantidade de participações. Assim, outros fatores precisariam ser considerados.

Sobre esse assunto, os gestores citaram o fato de que existem consultas com temas que chamam mais atenção do que outros. Alguns temas interessariam grande parte da população, como o novo uniforme escolar. Outros seriam de interesse da própria mídia, como o caso dos patinetes, o que estimularia participação das pessoas. Ao mesmo tempo, existem temas que seriam mais “áridos”, nas palavras de um dos gestores.

Esta explicação, por si só, parece carecer de sustentação fática, visto que alguns temas que poderiam ser considerados altamente relevantes pela população não apresentaram grande quantidade de participação. Um exemplo é consulta sobre regulação de atividades causadoras de poluição sonora (nº 08/2019). Esta consulta teve somente 18 participações. Por outro lado, as chamadas por disk silêncio na ouvidoria do município somam mais de 14 mil, desde 2017 (trata-se do segundo tema mais demandado, atrás apenas da iluminação pública). Era de se esperar que a consulta pública sobre esse tema tivesse maior repercussão. Outro exemplo foram

duas consultas lançadas sobre o mesmo tema: transporte individual remunerado com uso de aplicativos (nº 01/2018 e 07/2019). A primeira teve 33 participações e a segunda somente 10. Se o tema fosse determinante para produzir mais ou menos participações, era de se esperar que essas consultas tivessem número de participações semelhante.

Por fim, o último subcritério do critério da utilidade é a responsividade, que visa verificar se existem mecanismos, na plataforma de consulta pública *online*, para responder a dúvidas dos usuários, seja por meio de respostas dos administrados a questões enviadas diretamente pelos usuários, seja por meio da disponibilização de informações de contato ou de seções com respostas padronizadas a dúvidas frequentes (FAQ).

No que se refere a esta temática, é possível observar que, em alguns casos, os participantes fizeram questionamentos sobre o tema em consulta. Três exemplos podem ser observados na consulta sobre concessão para demolição de quiosques da orla dos bairros de Itapuã e Itaparica e a construção de novos quiosques (nº 06/2019):

Participação 1. Sou favorável sim, tudo que for para melhorar nossa orla. Perguntas: - Se o projeto é para 20 quiosques e hoje existem 46, o que fazer com os 26 proprietários restantes? - O projeto consta com o saneamento dos banheiros e cozinha para a rede de esgoto? Sugestão: - O tempo da obra, porque não começar em março de 2020, assim os proprietários atuais não teriam o prejuízo do próximo verão e os futuros proprietários já iniciavam o verão com a inauguração?? - Que a construção não seja feita pelo lado econômico, mas sim pela qualidade do material, para não se tornar um entulho horroroso como são hoje, não só os quiosques, como também o calçadão.

Participação 2. Não sou formado em direito, mas sei que o Estado deve mediar conflitos observando o bem comum. Ok para mudança pelo ponto de vista ambiental e estrutural. Qual o impacto irreversível para as famílias (pequenos empresários), que estão nesse 'negócio' a anos. Se tira 40 e constroem 40, tudo certo, reestruturação e adequação de ambiente e mercado, direito a todos com total cobertura, mas se derrubam 40 e poucos e constroem um número menor, há uma limitação no direito destes que estão ausentes, deve haver isonomia, (Não só em licitação mas nas igualdades e possibilidades de concorrência). Não levem para o lado pessoal, existem seres humanos, que podiam ser parente de qualquer um, sofrendo por uma desigualdade de critério. Tem muita gente naquele ambiente que trabalha de maneira séria.

Participação 3. O MPF deveria se preocupar com coisas mais importantes e necessárias para a população que de fato carece de saúde, segurança, educação e a corrupção que assola tanto nosso país!! Já que é uma determinação do MP a demolição e a construção de novos quiosques, vejo que será bem vindo a revitalização da orla! Uma pergunta que não quer calar: o que será feito com os proprietários dos quiosque de hoje? Serão

indenizados? se sim, quem pagará essa conta? Município ou União? qual o valor? (*Comentários da consulta pública nº 06/2019*)

No entanto, não há indicação na página da consulta sobre alguma resposta da prefeitura a esses questionamentos.

Outro exemplo é a consulta para definir a nova identidade visual de uma escola no bairro Vale Encantado (nº 06/2018). Embora houvesse duas opções de fachada dentre as quais os participantes deveriam escolher, algumas mensagens apresentavam questionamentos sobre o próprio funcionamento da escola:

Participação 1. O projeto está lindo, no entanto não atende a demanda do bairro. Temos hoje a Umef Emília que precisa pedir emprestado salas de aula na Umef Joffre Fraga porque não contempla todas as turmas. A Umef Emília atual possui 19 turmas, sendo 13 no prédio antigo e 6 no anexo, em frente à escola, fora as turmas que vão para o Joffre todos os anos. A necessidade do anexo surgiu justamente porque não foi pensado que a demanda de alunos só aumentaria com o tempo. Por que não aproveitar melhor o terreno, que é gigante, e construir mais salas de aula? Assim, não será necessário, daqui a pouco tempo, desativar as salas de apoio e educação especial (fato que ocorre na maioria das escolas de VV) para alocar turmas. Sonhamos com uma nova escola durante anos e agora, que nosso sonho se tornará realidade, não contemplará a todos! Isso é muito frustrante. Creio que é necessário repensar esse projeto e ampliar a quantidade de salas, de forma que não seja mais necessário usar o prédio antigo (que não é nem um pouco acessível) e nem o anexo (que expõe as crianças a atravessar na chuva ou sol forte, para realizar as atividades no prédio principal). Peço que a prefeitura e a equipe responsável por esse projeto repensem e nos apresente um projeto que atenda toda a demanda e que não cause divisões pela necessidade de a escola continuar sendo repartida pela distribuição de alunos e professores.

Participação 2. O projeto é muito bonito, mas não atenderá a demanda que hoje se tem. A escola Emilia possui hoje 19 salas de aula em cada turno, e uma escola com um terreno daquele tamanho só para 12 salas. Outro ponto, porque uma escola de três andares onde só criança de 6a a 11 anos utilizam. Os professores do Emilia sempre acharam que todos ficariam em uma única escola, e não divididos novamente.

Participação 3. Acho interessante essa pesquisa, porém o principal não foi mencionado que é o custo dessas obras, prazos, empresa encarregada pela obra? Todos sabemos que na maioria das obras públicas, tem desvios, atrasos, obras super faturadas, enfim ... Gostaria que essas informações também fosse disponíveis junto a consulta popular. Fora este meu questionamento a fachada preferida é a opção 2 tem um ar de modernidade, saindo um pouco dessa mesmice. aguardo a minha resposta! (*Comentários da consulta pública nº 06/2018*)

O encerramento desta consulta foi notícia no *website* da Prefeitura. O texto transcreve duas participações que escolheram a opção 2 e uma participação que escolheu a opção 1 (CONTARINI, 2018). Porém, nessa reportagem, não há menção

às participações que questionam as divergências entre oferta e demanda de alunos e o custo da obra. Destaca-se, ainda, que não existem, na plataforma das consultas, informações para contato com administradores, ferramentas de pesquisa ou FAQ (Perguntas Frequentes).

Sobre essa questão, é importante retomar as discussões da literatura. Silva (2011), por exemplo, aponta a responsividade, juntamente com a publicidade e a porosidade, como um dos requisitos necessários para que os canais de participação *online* contribuam para o bom funcionamento do sistema democrático. Já o estudo de Mendonça e Pereira (2016) mostra que a indisposição dos representantes para interagir com os cidadãos é um obstáculo à participação. Os cidadãos sentem que não é dada atenção às suas dúvidas e questionamentos e terminam desestimulados a continuar participando. Por isso, seria importante que a PMVV aumentasse sua capacidade de responder aos cidadãos quando esses apresentassem questionamentos na plataforma de e-Consulta.

3.3 PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA

A perspectiva Democrática considera os princípios e valores gerais da democracia e analisa os critérios democráticos que a iniciativa de e-Participação está abordando. Um dos seus aspectos mais difíceis é entender até que ponto a participação eletrônica afeta as políticas e ajuda a impulsionar as democracias existentes (DEMO-NET, 2008, p. 20). Nas próximas seções, analisamos a consulta pública *online* da PMVV por meio dos quatro critérios dessa perspectiva: representação, transparência, igualdade política e controle social.

3.3.1 Representação

O primeiro critério da perspectiva Democrática visa, por meio de seu primeiro subcritério, verificar o ajuste do mecanismo à estipulação legal para o procedimento de participação e, por meio de seu segundo subcritério, verificar qual é a integração com os processos de política *offline*.

Com relação ao procedimento de participação, não existe, no município de Vila Velha, norma que estabeleça como ela deve ocorrer. Cada secretaria define, por exemplo, qual o modelo da participação: se o cidadão poderá votar contra ou a favor sobre uma proposta, se poderá escolher entre opções ou se emitirá opiniões

ou sugestões sobre um tema ou projeto. Segundo um dos gestores entrevistados, essa escolha do modelo é feita caso a caso. Em sua opinião, o melhor modelo é aquele em que técnicos trabalham numa minuta, que depois é avaliada pela população. A consulta pública seria “o momento de achar defeito”.

Conforme já exposto na seção 3.2.2, existem condutas que são vedadas aos usuários, tais como ofensas pessoais e emitir opinião sobre assunto divergente daquele abordado na consulta. Todas as mensagens são moderadas (analisadas previamente) e somente liberadas para exibição caso não infrinjam as regras. Contudo, tais regras não estão definidas em qualquer documento oficial e, por isso, não estão disponíveis para conhecimento por parte dos participantes. De certa forma, a escolha fica a critério dos responsáveis pela moderação, os servidores da área de Comunicação da prefeitura.

Conforme exposto anteriormente, alguns autores sugerem que uso da Internet para difundir desinformação aprofundou a crise de legitimidade política, ao fornecer uma plataforma mais ampla para a “política do escândalo” (CASTELLS, 2003). Por isso, não há dúvidas de que a moderação de mensagens pode contribuir para a qualificação das consultas públicas. Entretanto, sem regras claras e transparência no processo, o resultado pode ser também negativo: desconfiança e diminuição na participação.

Já sobre a integração entre os mecanismos *online* e *offline*, nota-se que ela ocorre pontualmente, mas não de forma sistemática. Por exemplo, não existe qualquer integração entre as consultas públicas e o orçamento participativo.

Um caso que chama a atenção é o da consulta pública que versa sobre a uma proposta para ocupação e humanização da praça Duque de Caxias (nº 17/2018), que esteve aberta por apenas 16 dias na página de consultas públicas *online* da prefeitura. Esta consulta não utilizou o formulário normalmente disponibilizado, como no caso das demais. Foi disponibilizado um formulário da plataforma *Google Forms*, pelo qual não é possível conhecer as opiniões dos participantes. Segundo notícia do *website* da prefeitura, esta consulta durou 30 dias e registrou a participação de 665 pessoas, mas a maior parte foi obtida por meio de pesquisadores que foram a campo, na praça e seu entorno, para colher opiniões de forma presencial (FILHO, 2019c). Chama a atenção o fato de esta consulta pública ser a única que foi realizada por canais *online* e *offline* de acordo com as

informações obtidas e justamente esta ter obtido maior número de participações em relação às demais. Talvez, isso seja um indício de que a implementação em conjunto de mecanismos de participação *online* e *offline* possa produzir melhores resultados. A notícia sobre a consulta no *website* da prefeitura explica que, após o fim das participações, seriam lançadas atividades de interlocução para traçar as prioridades do projeto. Contudo, até o presente momento não há notícias sobre o início dessas ações, como resultado da consulta realizada.

Um dos canais de participação *offline* promovidos pela Prefeitura de Vila Velha é a assembleia popular, uma reunião aberta à população, realizada todas as segundas-feiras no Teatro Municipal, no Centro. Neste espaço, o prefeito e os secretários municipais apresentam as ações que estão sendo realizadas no município e ouvem as sugestões e demandas da população, apresentadas por oradores inscritos.

No dia 19/08/2019, estive presente na reunião da Assembleia Popular para realizar uma observação das interações e discursos. Foi possível observar os oradores, normalmente representantes dos bairros, primeiramente agradecendo e elogiando o trabalho do prefeito, mas também fazendo solicitações relativas à população de rua, alagamentos, obras escolhidas em Orçamento Participativo que ainda não haviam sido concluídas e segurança de trânsito. Em alguns casos, o prefeito fazia comentários e apresentava respostas. Ao final da lista de oradores, foi passada a palavra para que cada secretário apresentasse sua resposta sobre as demandas apresentadas. Não foi observada nenhuma menção a temas específicos abordados em consultas públicas.

Eventualmente, a Prefeitura realiza reuniões presenciais com os moradores de determinada região do município para apresentar um tema e para ouvir sugestões. Um exemplo foi a apresentação de projeto para urbanização da Lagoa Grande, localizada na Ponta da Fruta, realizada no dia 04 de setembro de 2019 (CRUZ, 2019b; CRUZ, 2019c). O objetivo da reunião foi ouvir sugestões, com a possibilidade de incluí-las no termo de referência final das obras. Assim como já foi identificado na seção 3.1.1, não há indicação do motivo de este tema não ter sido objeto de consulta pública *online*, de forma a complementar a participação presencial.

Como exposto anteriormente, a ausência de estipulação legal para o procedimento da participação deixa o cidadão à mercê da discricionariedade dos gestores e servidores que operacionalizam as consultas públicas *online*. O cidadão sequer tem instrumentos normativos que possa utilizar para se defender legalmente ou garantir que sua participação seja considerada ou levada em consideração. Além disso, a ausência de integração com instrumentos *offline* mantém as diferentes iniciativas de participação em isolamento, enfraquecendo a capacidade do cidadão de influenciar as decisões políticas, e conseqüentemente a democracia em nível municipal.

3.3.2 Transparência

O segundo critério da perspectiva Democrática tem como objetivo verificar se são divulgados os resultados das consultas públicas e seus efeitos sobre o processo de decisão sobre as políticas públicas desenvolvidas e implementadas no município.

Com relação a esse tema, constatou-se que não há divulgação sobre a forma como o resultado final das consultas influencia as decisões e a formulação das políticas públicas. Segundo o gestor ligado à área da comunicação da prefeitura, a responsabilidade por mostrar aos participantes como suas mensagens foram consideradas no processo de decisão é de cada secretaria. Contudo, outro secretário, quando questionado sobre o assunto, afirmou que essa informação deveria ser buscada com a equipe de Comunicação. Isto é, existe claramente uma indefinição de responsabilidades sobre a quem compete informar o cidadão sobre os processos de decisão ligados às consultas públicas.

Em alguns casos, o resultado da participação é divulgado por meio de notícias no *website* da prefeitura. Entretanto, na maioria das vezes, elas se limitam a apresentar uma síntese das participações, mas não de que forma as participações foram consideradas na tomada de decisão.

Como exemplo, no caso da consulta para intervenções viárias na avenida Carlos Lindemberg (nº 18/2018), há notícia publicada no *website* da prefeitura, com o título “Consulta pública da modernização da Lindemberg tem intensa participação” (MAGALHÃES, 2019b). A notícia indica que houve uma “expressiva participação de munícipes” e que foram apresentadas sugestões para “implantação de retornos e a

promoção de melhorias na iluminação, nas ciclovias e nos canteiros centrais da via”. Um trecho da notícia destaca algumas sugestões apresentadas:

O morador de Cobilândia, [Nome], sugeriu durante a consulta pública a instalação de uma passarela na altura do bairro de Jardim Marilândia. “Isso ajudará a fluidez do trânsito”, opinou. Já Patrick Vieira Pinto, de Ataíde, deixou registrado o pedido “para que seja criado um retorno e mais arborização na via”. [...]

Para [Nome], de Novo México, “a iluminação da via deveria ser toda em Led, com um paisagismo moderno e que o asfalto seja recapeado”, sugeriu. [Nome], morador de Ataíde, pediu a abertura no canteiro central Avenida na altura do número 3.500. [...]

A melhoria das ciclovias e da sinalização, além da diminuição dos semáforos e implantação de rotatórias em vários pontos da via estão entre as várias sugestões da comunidade registradas na consulta pública que ficou no ar desde o dia 19 de dezembro do ano passado até 31 de janeiro de 2019 (MAGALHÃES, 2019b).

Importante notar que, apesar de 39 das 59 participações desta consulta serem de moradores de um condomínio solicitando a construção de um retorno para entrada no local, não houve menção este fato na notícia. Segundo a notícia, cada proposta teria sua viabilidade técnica e econômica avaliada por técnicos do setor de Engenharia e Trânsito e transcreve a fala do secretário municipal de Defesa Social e Trânsito: “As sugestões vão subsidiar o projeto com uma solução completa de engenharia para melhorar o fluxo de trânsito na entrada e na saída da cidade” (MAGALHÃES, 2019b). Também foram transcritas as palavras de um engenheiro de trânsito da prefeitura: “Se tecnicamente forem viáveis, vamos incorporá-las ao projeto” (MAGALHÃES, 2019b).

Entretanto, não há indicação de que a proposta que recebeu maior apoio está sendo ou será considerada no projeto de intervenção na Avenida Carlos Lindemberg. Para entender melhor este caso específico, realizei uma entrevista com o síndico do condomínio, que explicou ter havido uma mobilização entre os moradores para participar e fazer o pedido a construção do retorno. Informou que não tiveram qualquer retorno por parte da prefeitura e confessa que também não procuraram saber no *website* alguma mensagem da prefeitura respondendo.

Já no caso da consulta para regularização e a padronização do comércio ambulante nos espaços públicos e privados de Vila Velha, envolvendo as atividades de vendedores ambulantes, quiosqueiros e feirantes (nº 04/2017), a notícia publicada no *website* da prefeitura, com o título “Prefeitura apresenta proposta que

define normas para feiras livres”, afirmava simplesmente: “A proposta de decreto esteve em consulta pública no portal da PMVV durante 30 dias” (MIRANDA, 2017b), mas não explica de que maneira as sugestões da população influenciaram na redação do normativo.

Não é possível encontrar notícia informando sobre andamento de alguns temas abertos para consulta pública, como, por exemplo, sobre a reconstrução do currículo das escolas municipais (nº 11/2018). Esta consulta não utilizou a plataforma oficial das consultas públicas, e por isso não é possível identificar o número de participações nem conhecer seu conteúdo. Não há informações no *website* da Prefeitura sobre o andamento do projeto. Também não há notícia informando sobre o resultado da consulta relativa ao novo Código de Controle de Posturas (nº 05/2018). Esta consulta teve 28 participações. Não se identifica também qualquer notícia sobre a regulamentação de atividades causadoras de poluição sonora, colocada para análise em consulta pública (nº 08/2019).

Em alguns casos, há notícias que tratam de temas colocados em consulta pública, mas não há menção ao resultado da participação da população. Um exemplo é a consulta para apreciação do Plano Diretor Municipal – PDM (nº 10/2018). A consulta foi encerrada no dia 01/11/2018 e a notícia informa que no dia 09/11/2018 o projeto foi protocolado na Câmara Municipal (MEDEIROS, 2018). Esta consulta teve somente seis participações, mas pode-se observar que seu conteúdo indica a autoria de pessoas que possuem conhecimento e envolvimento com o tema. Opiniões mais críticas foram manifestadas em relação à ocupação da orla por empreendimentos empresariais e à proteção da área da Lagoa Encantada:

Participação 1. É com consternação que inicio essa crítica na forma que o PDM está indo para o autógrafa. A área de ZEIA que cobria a lagoa Encantada foi diminuída nesse relatório final em relação ao que foi discutido durante todas as audiências públicas realizadas na câmara. Ela perdeu boa parte da área que engloba o entorno da Lagoa Encantada que possui lagoas, alagados, morros e matas. Isso em nenhum momento foi levantado durante os debates na câmara pelos vereadores. Fica a impressão que os debates foram realizados somente para se completar um ritual e passar a impressão que a população concorda com isso, pelo menos em relação a essa questão da ZEIA da Lagoa Encantada e seu entorno. Além disso, a classificação como ZEIA B da Lagoa Encantada contrária o próprio texto do PDM já que o Art. 106 define como ZEIA A as áreas de APP. [...] Além disso, essa área da ZEIA que virou ZOP B e ZEIE B possui várias lagoas que são APP, portanto deveriam ser ZEIA A segundo o próprio texto do PDM (Art. 105 VI - proteger todas as lagoas e matas e seu entorno). Outro agravante é a passagem de uma via por cima da ZEIA da Lagoa Encantada que passaria por cima do Morro do Carcará que possui uma Mata Ombrófila

Densa Submontana (moradores relatam que lá tem árvores de mais de 25 anos). Durante as audiências na câmara foi deixado claro que essas vias não passariam por cima da ZEIA da Lagoa Encantada e isso foi gravado em vídeo. Espero que a prefeitura retire essas vias para não ficar a impressão que o secretário falou isso somente para acalmar a população que não aceita a destruição de um dos mais importantes remanescentes da vegetação natural de Vila Velha. Uma outra área em que uma via passará por cima de uma ZEIA é ao lado do rio Jucu e abaixo da rodovia leste-oeste. Imagino que isso deva acontecer em outras regiões com ZEIA também. Importante ressaltar que essa área da ZEIA B da Lagoa Encantada era ZEIA A no PDM passado, ou seja, está acontecendo um retrocesso na proteção ambiental e o ministério público já deixou claro que não vai permitir retrocessos na preservação ambiental de Vila Velha. Quero acreditar que as audiências e todas as reuniões serviram realmente para a participação da população e que não tenha sido somente um ritual para aprovar algo que já se queria previamente.

Participação 2. Suprimir o uso de grau 4 da orla do Município. Observem que a ZOP A e B, bem como a ZOR F, abrangem boa parte da orla do Município e apresentam usos grau de impacto 1,2,3 e 4. Considerando serem zonas predominantemente residenciais, combinado com comércio e serviços os usos de grau 1,2 e 3 são mais adequados. Por que ter um uso típico de Zonas empresariais na orla? Na legislação atual o Núcleo de Desenvolvimento A é uma ZEIA B, que funciona como zona de amortecimento de Jacarenema. Suprimí-la nos parece um retrocesso ambiental, colocado como tal em várias audiências públicas. Reivindicamos a manutenção desta ZEIA B. Da mesma forma, as Lagoas remanescentes da Lagoa Encantada constam na Lei 4575/07 como ZEIA A e no autógrafo de Lei como ZEIA B. Não vemos razão para reduzir o grau de proteção de uma região tão ameaçada pelo avanço da ocupação da região. Ainda na região o traçado eanel viário foram alterados, conforme solicitado em audiência na Câmara, porém ainda se sobrepõe ao morro do Carcará, objeto de ampla mobilização da comunidade local por sua preservação. Reivindicamos ova correção do traçado. *(Comentários da consulta nº 10/2018)*

Não há menção a qualquer participação da consulta pública na notícia sobre o PDM no *website* da Prefeitura.

Parte da literatura argumenta que a qualidade da democracia é maior quanto menor for a assimetria de informação entre representantes e representados. Por isso, a transparência pública é fundamental. Sem ela, os agentes públicos podem fazer uso de informações privilegiadas e do poder de decisão até mesmo para obter vantagens indevidas (PRZEWORSKI, 2001; FILGUEIRAS, 2011).

A transparência pública e o acesso à informação seriam fundamentais para a *accountability*. Para que possa responsabilizar os representantes, é preciso que o eleitor seja capaz de identificar a forma de atuação dos governos futuros e que os partidos implementem as políticas anunciadas em seus programas de governo (MARIA, 2010; POWELL, 2005).

No caso das consultas públicas *online* da PMVV, a falta de transparência sobre a influência das participações na formulação das políticas públicas e nas decisões da prefeitura pode impedir o cidadão de cobrar dos gestores que atuem em consonância com a vontade popular, levando em conta, evidentemente, a viabilidade das sugestões oferecidas.

Além disso, pode permitir aos gestores utilizar as consultas *online* como mero instrumento para legitimar suas decisões, divulgando o processo decisório tão somente quando este receber apoio das opiniões dos participantes. Como exposto anteriormente, houve casos em que a prefeitura mudou os planos sobre uma ação proposta por não ter havido apoio substancial dos participantes, como no projeto da mudança viária na rua Presidente Lima (nº 11/2019) e numa parte do projeto da regulamentação do uso de patinetes elétricos (nº 02/2019). Entretanto, não há qualquer menção a essas decisões, seja na plataforma das consultas públicas seja em alguma notícia veiculada no *website* da Prefeitura.

É importante que a plataforma de consultas públicas ofereça um espaço para que os gestores divulguem a análise que foi feita sobre as participações e de que forma a decisão tomada vai ao encontro ou vai de encontro às opiniões oferecidas pela população. E, caso haja divergência, apresente também as justificativas para isso. Sem a transparência devida, o mecanismo de consultas públicas pode cair em descrédito por diante da população.

3.3.3 Igualdade política

Outro critério da perspectiva Democrática, a igualdade política (e, particularmente, seu subcritério do pluralismo e da abertura do processo de participação) visa analisar as barreiras existentes à participação, especialmente para grupos específicos, tais como os excluídos digitalmente, os jovens e os idosos.

Não é possível identificar, por meio dos dados preenchidos no formulário da consulta pública, a idade e outros fatores da condição social dos participantes. Como exposto anteriormente, existe um *trade-off*³⁶ entre quantidade de informações no formulário e a facilidade para participar. Quanto mais informações solicitadas, mais barreiras à participação.

³⁶ Relação de perdas e ganhos, em que há decisões mutuamente exclusivas.

Por isso, é necessário buscar informações sobre barreiras à participação de diferentes grupos de outra maneira. Uma das formas é utilizar a informação do bairro dos participantes. Isto é, verificar se existe relação entre o número de participantes dos bairros e as condições socioeconômicas dos mesmos. O fator socioeconômico escolhido foi a renda média por pessoa do bairro.

Para fazer a comparação entre os bairros, estabelecemos um “índice de participação”. Esse índice é um quociente entre o número de participações e o número de moradores do bairro³⁷. Isso é necessário, pois o número de moradores varia muito de um bairro para o outro. Há bairros com menos de 1.000 e bairros com mais de 3.000 moradores. Fazer uma comparação somente baseada em valores absolutos não permite compreender plenamente o “grau de participação” de um bairro ou região.

O número de habitantes por bairro e a renda média³⁸ foram obtidos na publicação “Perfil socioeconômico por bairros” (ESTRATÉGICOS, 2013), elaborada pela PMVV a partir de dados do Censo 2010, do IBGE. Os bairros com maiores e menores índices de participação estão exibidos na Tabela 3.

Tabela 3. Bairros com maiores e menores índices de participação

	Bairro	Participações	População	Índice	Renda (R\$)
MAIOR PARTICIPAÇÃO	Jardim Guadalajara	47	1.995	0,02356	1.474,62
	Pontal das Garças	6	585	0,01026	911,43
	Ataíde	52	6.600	0,00788	1.105,79
	Centro de Vila Velha	59	7.880	0,00749	2.280,60
	Praia de Itaparica	75	11.648	0,00644	3.912,77
	Praia das Gaivotas	29	6.282	0,00462	2.630,68
	Brisamar	6	1.549	0,00387	1.468,12
	Santa Paula I	2	536	0,00373	1.336,04
	Barra do Jucu	14	4.125	0,00339	1.704,48
	Itapuã	73	22.808	0,00320	3.329,89
	Praia da Costa	92	31.083	0,00296	4.571,90
	Nossa Senhora da Penha	7	2.381	0,00294	1.287,55
	Morada do Sol	1	341	0,00293	2.547,47
	Coqueiral de Itaparica	40	13.696	0,00292	1.875,98
	São Conrado	8	2.981	0,00268	959,70

³⁷ Exemplo. Se um bairro A tem uma população de 5000 habitantes e teve 50 participações, seu índice de participação seria 0,010 (50 dividido por 5000). Se um bairro B tem uma população de 15.000 habitantes e 100 participações, seu índice seria 0,007. Ou seja, embora o bairro B tenha o dobro de participação absoluta se comparado ao bairro A, seu índice é menor. Isso pode indicar que a população do bairro A é mais engajada na participação do que a população do bairro B.

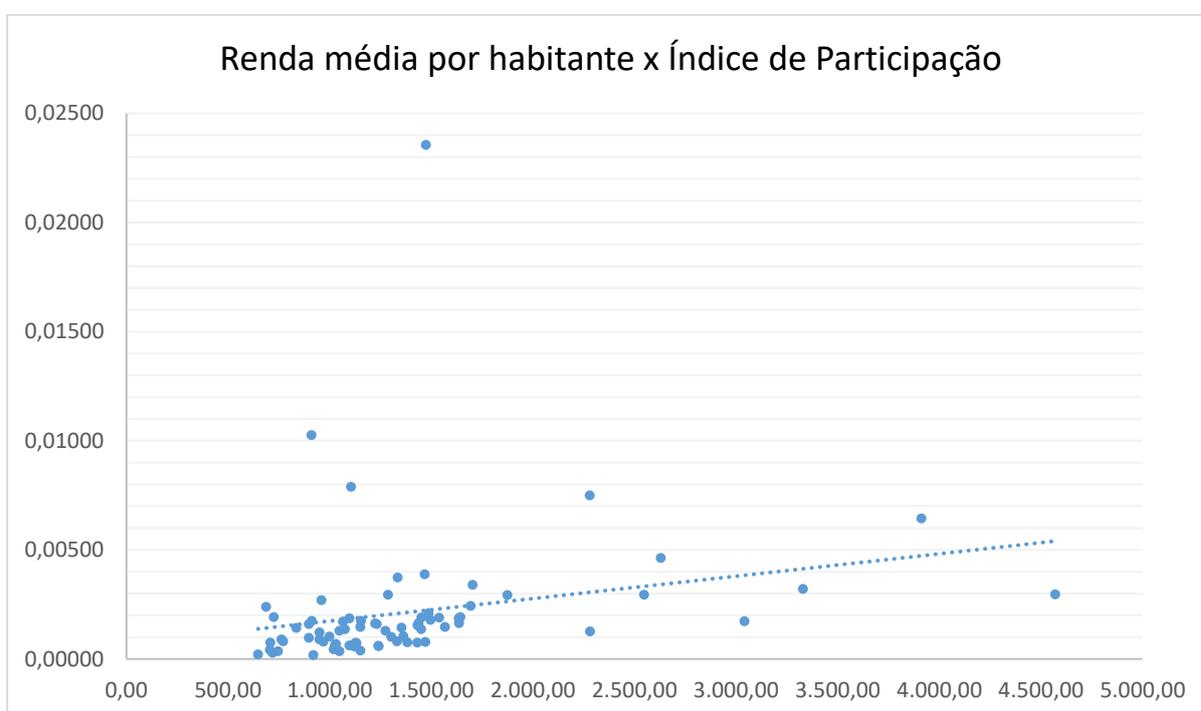
³⁸ Renda nominal média das pessoas com mais de 10 anos com renda.

MENOR PARTICIPAÇÃO	Jaburuna	4	5.836	0,00069	1.031,79
	Cavaliéri	1	1.585	0,00063	1.026,49
	Jardim do Vale	1	1.618	0,00062	1.098,67
	Nova América	1	1.687	0,00059	1.240,68
	Vila Batista	1	1.731	0,00058	1.242,81
	São Torquato	3	5.288	0,00057	1.121,13
	Jardim Guaranhuns	1	2.269	0,00044	1.021,32
	Barramares	5	12.405	0,00040	706,79
	Paul	2	5.277	0,00038	1.152,36
	Rio Marinho	4	11.377	0,00035	1.049,14
	Terra Vermelha	1	2.847	0,00035	746,34
	Ulisses Guimarães	2	7.271	0,00028	719,27
	Morada da Barra	1	4.940	0,00020	648,16
	Santa Rita	1	5.526	0,00018	921,57
	Pólo Empresarial Novo México	1	-	-	-

Fonte: Elaboração própria

Abaixo, o Gráfico 2 exibe a dispersão entre a renda média por habitante e o índice de participação por bairro.

Gráfico 2. Dispersão entre renda média e índice de participação por bairro



Fonte: Elaboração própria

Como se observa pela tabela e pelo gráfico, os bairros com maiores índices de participação possuem renda média por pessoa superior em relação aos bairros

com menor participação. Além disso, há uma leve tendência de aumento na participação conforme aumenta a renda média do bairro.

Esses dados precisam ser analisados com cautela. Em primeiro lugar, porque a informação fornecida pelo participante sobre o bairro é autodeclaratória, e pode não indicar necessariamente o bairro onde este reside. Deve-se considerar que o participante pode estar informando o bairro ligado ao tema da consulta ou mesmo o bairro de onde está enviando sua participação, que pode ser do seu local de trabalho ou onde estuda. Em segundo lugar, pode-se observar pela dispersão que existem bairros com renda relativamente baixa e com alto índice de participação, o que mostra que a relação participação-renda não é absoluta. Em terceiro lugar, os dados sobre número de habitantes e renda são do ano de 2010, isto é, estão defasados em quase 10 anos³⁹, e podem já ter mudado consideravelmente até o ano de 2017, quando os dados sobre o número de participações foram levantados.

Ainda assim, pode-se considerar que refletem uma realidade semelhante à já indicada na seção 3.2.2, em que foi citada pesquisa segundo a qual as pessoas das camadas menos favorecidas têm limitações no uso da Internet (CETIC.BR, 2019a). Enquanto ao menos 94% dos domicílios das classes A e B possuem acesso à Internet, este índice é de 40% nas classes D e E. Além disso, 85% da população das camadas D e E tem o telefone celular como único dispositivo para acessar à Internet e, conforme indicado anteriormente, a plataforma da e-Consulta não é satisfatoriamente adaptável a esses dispositivos.

A dificuldade em utilizar dispositivos móveis para se envolver com mecanismos *online* foi mencionada também pela representante do Move entrevistada. Segundo ela, muitos têm *smartphone*, mas esse tipo de equipamento não favorece o acesso a informações necessárias e ao acompanhamento da produção e execução de políticas públicas, e por muitas vezes essa ferramenta seria utilizada de forma distorcida.

Além da dificuldade de acesso à Internet, possivelmente as pessoas de baixa renda, por questões relacionadas à escolaridade⁴⁰, tendem a ter maior dificuldade

³⁹ Não há dados mais atualizados sobre o número habitantes e a renda média por bairro, visto que o próximo censo só será realizado em 2020.

⁴⁰ Sobre a questão da escolaridade, um vereador citou especificamente o fato de a maioria dos jovens não ter concluído o Ensino Médio. Deficiências no ensino seriam, em sua opinião, também causas de baixa participação política.

para compreender alguns dos termos técnicos utilizados nas consultas. Isso se agrava porque o formato de grande parte das consultas é baseado na disponibilização de minutas de leis ou decretos, sobre os quais a população precisa opinar. Não há dúvidas de que o participante precisa ter conhecimento prévio da linguagem jurídica para compreender os termos utilizados e conseguir dar uma opinião condizente com o tema.

Dentre os vários exemplos possíveis, pode-se citar a consulta sobre a minuta de Projeto de Lei para regularização fundiária de núcleos urbanos informais (nº 09/2019). Trata-se de iniciativa para regularizar ocupações irregulares, ocorridas ao longo dos anos. Como é notório que muitas das ocupações irregulares são realizadas principalmente pela população de baixa renda (justamente por não conseguir adquirir espaços regularizados na cidade), esta população seria um público alvo desta consulta. Entretanto, o único documento disponibilizado é a minuta de lei, que está redigida em linguagem técnica (jurídica), pouco acessível justamente à população mais interessada. A minuta dispõe, por exemplo, que um dos documentos a serem apresentados no Processo de Regularização Fundiária é o seguinte:

IV – Comprovante de notificação dos confrontantes da gleba ou poligonal emitida conforme modelo do município, acompanhado de cópia de documento de identificação com foto e CPF do confrontante; ou publicação do edital que deu publicidade ao processo de regularização (*Minuta de Lei de Regularização Fundiária – Consulta nº 09/2019*).

A dificuldade de compreensão dos termos utilizados, não apenas nas consultas públicas, mas também no Portal de Transparência, por parte da população com menores níveis de educação formal, foi mencionada pelos dois vereadores entrevistados. Um deles citou como exemplo o fato de o cidadão não saber qual é o papel do vereador no município. E a necessidade de utilização de linguagem acessível e explicação simplificada sobre os temas das consultas foi mencionada por um gestor e por um vereador entrevistados. Coincidentemente, ambos deram a mesma sugestão para enfrentar o problema: a elaboração de vídeos curtos, em linguagem simples, com gráficos didáticos, como forma de incluir até mesmo aqueles que não possuem conhecimento técnico.

Como exposto no referencial teórico, a discussão sobre a participação política *online* precisa ser situada num horizonte mais amplo, segundo a qual o jogo político democrático prevê lutas concorrenciais permanentes pela busca de determinar ou influenciar a decisão política no Estado. Nesse sentido, iniciativas de democracia digital bem-sucedidas não pressupõem necessariamente participação massiva, mas o fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania frente a outras agências com interesse político (GOMES, 2011).

Já o trabalho de Freitas (2016) aponta que a ausência de representação das mais variadas classes sociais, assim como também minorias, com distintos níveis de escolaridade e renda, prejudica a legitimidade da iniciativa de e-Participação. Por isso, a importância de se promover a igualdade política entre os diferentes grupos sociais, de forma que tenham iguais oportunidades de influenciar as decisões do poder público.

3.3.4 Controle social

O último critério da perspectiva Democrática, o controle social (e particularmente seu subcritério do impacto no processo de tomada de decisão), analisa a relação entre a participação da população e as decisões na formulação da política pública. Ou seja, analisa se o mecanismo de participação realmente empoderou o cidadão em sua relação com o Estado. Esta avaliação foi feita tanto analisando as informações fornecidas pela prefeitura aos cidadãos em seus canais oficiais quanto na entrevista com os gestores. A partir dessas fontes, serão analisados como indicadores a documentação em relação aos resultados gerados e a relação entre os resultados políticos e os interesses articulados pelas diversas partes envolvidas.

Em primeiro lugar, constou-se a inexistência de norma que regule a forma como a participação nas consultas públicas devem influenciar as decisões e formulações de políticas públicas. Essa repercussão da opinião do cidadão ocorre conforme a vontade discricionária de cada gestor. Alguns exemplos dessa realidade são apresentados nos próximos parágrafos.

Somente duas consultas públicas possuem, em sua página na plataforma oficial, relatório sobre seu resultado: aquela sobre a reconstrução do currículo das

escolas municipais (nº 11/2018) e aquela sobre ocupação e humanização da praça Duque de Caxias (nº 17/2018).

Na página da consulta sobre a reconstrução do currículo das escolas municipais (nº 11/2018), existe um arquivo anexo intitulado “RELATÓRIO COMPLETO CONSULTA PÚBLICA 011/2018”. Segundo o documento, a Secretaria Municipal de Educação “administrou e proporcionou a execução de aplicativo para consulta pública” pelo portal da Prefeitura e totalizou 335 participações. Entretanto, na página da consulta não existem participações. Há um *link* apontando para o endereço <http://consultapublica.semedvv.com.br>, que exibe a mensagem “Domínio não encontrado!”, quando se tenta acessar. Ainda segundo o documento, as participações serão “categorizadas e encaminhadas aos devidos setores para inserção das contribuições” na nova Base Curricular.

Já na página da consulta sobre a ocupação e humanização da praça Duque de Caxias (nº 17/2018), há um anexo intitulado “RELATÓRIO COMPLETO CONSULTA PÚBLICA 017/2018”. O documento apresenta diversos dados quantitativos das participações, tais como gênero, faixa etária, escolaridade, etc. Mas deve-se lembrar que, nesse caso, as participações não foram feitas pela plataforma específica das consultas públicas *online* (e assim, nenhuma delas está disponível para consulta). Também são exibidos dados quantitativos sobre as propostas apresentadas pelos participantes para a praça. Entretanto, não há indicação de como esses resultados serão considerados para a tomada de decisão. Como mencionado anteriormente, até o presente momento não há notícias sobre o que foi feito a partir das participações.

Também conforme mencionado anteriormente, no *website* da prefeitura de Vila Velha são publicadas notícias com informações sobre as consultas públicas. Essas notícias, em alguns casos, indicam o impacto das participações nas decisões e na formulação de políticas públicas.

A notícia sobre a implantação dos patinetes elétricos no município informa que “Diversas opiniões foram colhidas em consulta pública pela Prefeitura de Vila Velha” e que, como resultado, foram incluídas “regras de segurança” no decreto que regulamente o equipamento (BRUMANA, 2019c). Entretanto, não foram indicadas quais regras incluídas no decreto são oriundas de sugestões feitas nas consultas nº 02 e 12/2019. Contudo, na entrevista com um dos gestores, foi explicado que uma

das regras definidas a partir das participações na consulta pública foi a proibição de tráfego pela calçada, já que os equipamentos não possuem tecnologia suficiente para regular sua velocidade conforme o local onde se encontram.

Os mais completos retornos sobre a influência das participações na decisão da gestão municipal se deram pela publicação de notícias informando o resultado de duas consultas públicas.

O primeiro caso foi o da consulta sobre a exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros (nº 01/2018). A notícia publicada no *website* da prefeitura (MAGALHÃES, 2018c) informa o resultado da consulta e como se chegou a ele (Figura 10).

Figura 10. Notícia sobre o resultado da consulta nº 01/2018

Consulta pública: população aprova transporte por aplicativo

De: **Secretaria de Defesa Social e trânsito**
 Texto: Vandique Magalhães | Foto: Felix Falcão
 Criado: 12 de março de 2018

A população é favorável à regulamentação do serviço de transporte por aplicativo em Vila Velha. Esse foi o resultado da consulta pública realizada pela Prefeitura entre os dias 5 de fevereiro e 6 de março. Foram 31 manifestações pela aprovação da proposta e apenas duas contrárias ao serviço.

Algumas manifestações sugeriram que os preços sejam razoáveis e os veículos estejam em boas condições. “O prestador do serviço deve garantir ao usuário qualidade e preço justo”, alegou [REDACTED] do bairro Ilha dos Bentos. Já [REDACTED] da Praia da Costa, também aprovou a ideia, mas ressaltou “que os veículos devem estar em boas condições”, argumentou.

Além de aprovarem o serviço, [REDACTED] de Boa Vista, e [REDACTED] da Praia da Costa, ainda concordam que a iniciativa pode ajudar na abertura do mercado de trabalho. “Vivemos a pior crise de desemprego”, disse [REDACTED]. Uma das poucas manifestações contrárias, a de [REDACTED] questiona a legalidade da proposta. “Somente a União pode legislar sobre trânsito e transporte”, sustenta.

Minuta

O texto do decreto municipal está sob análise jurídica da Procuradoria Geral do Município. Em nível nacional, a Câmara dos Deputados aprovou, no final de fevereiro, o projeto de regulamentação do transporte de passageiros por aplicativos. “O nosso decreto praticamente complementa a regulamentação do serviço em nível nacional”, acrescentou o secretário de Prevenção, Combate à Violência e Trânsito (Semprev), coronel Oberacy Emmerich Júnior.

Fonte: *website* da Prefeitura de Vila Velha (setembro de 2019).

Como se observa, o texto dá a entender que o fato de a maioria das manifestações terem sido favoráveis foi fundamental para a decisão de regulamentar o transporte por aplicativo ou pelo menos para referendar a regulamentação.

O segundo caso foi a consulta para o projeto “Bike VV” (nº 02/2017). Uma notícia publicada no *website* da prefeitura (CONTARINI, 2017) anunciou o resultado (Figura 11).

Figura 11. Notícia sobre o resultado da consulta nº 02/2017

Consulta pública para Projeto ‘Bike Vila Velha’ é finalizada

De: **Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade**
 Texto: Priscila Contarini| Foto: Freepik
 Criado: 23 de junho de 2017

Até o início desta semana, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade (SEMDU), havia recebido mais de 400 participações na consulta pública para o decreto que vai regulamentar o Projeto ‘Bike VV’ no Município. Esta consulta teve como objetivo receber contribuições para a elaboração da legislação que disciplina e racionaliza a rotina administrativa para a utilização, gestão e controle do projeto.

Iniciada dia 17 de maio, a minuta de Decreto Municipal ficou disponível para consulta por 30 dias no site da Prefeitura, onde todo cidadão pode enviar a sua contribuição sobre o tema. O resultado aponta que as manifestações são favoráveis ao novo serviço. “Excelente, muito positivo. Dessa forma podemos perceber que o Projeto está em sintonia com os desejos da população”, pontua o secretário Antônio Marcus Carvalho Machado. Ele afirma ainda que agora o prefeito vai tomar conhecimento das contribuições que também vão compor o termo de referência que vai basear o processo licitatório.

██████████ morador do Centro de Vila Velha, disse que o projeto é de fundamental importância para a mobilidade urbana. “A cidade tem uma boa malha cicloviária e isso irá incentivar o uso desse transporte alternativo.”

Moradora do bairro Araçás, ██████████ comentou que a cidade precisa de incentivos assim. “Somos privilegiados com nossas belezas naturais, nada mais justo que bikes à disposição da população, pois o principal fato é que isto pode contribuir para a mobilidade urbana, ajudando o nosso trânsito e meio ambiente, e, destacando, ainda, a satisfação dos turistas que poderão pedalar apreciando a paisagem”, afirmou.

Para ██████████, morador do bairro da Glória, nem mesmo as limitações físicas são impedimento para se entregar ao pedal. “Pelo contrário, a bicicleta é um instrumento libertador, no qual a deficiência dá lugar ao sentimento de conquista, poder e igualdade. É a garantia do direito de se locomover dignamente, de conhecer e ser parte ativa da cidade e da comunidade.”

Próximos passos

Caso aprovado, a Prefeitura dará início à licitação para contratação de 10 estações com 20 bicicletas. Inicialmente. As estações serão instaladas em locais onde há uma estrutura cicloviária, como na orla, Centro da cidade e na Glória. Atualmente o anel cicloviário de Vila Velha possui mais de 46 quilômetros de ciclovias, dos quais 20,5 quilômetros foram construídos em administrações anteriores do prefeito Max Filho. O anel interliga a orla ao Centro da cidade, passando pelas avenidas Darly Santos e Carlos Lindenberg, além dos ramais nos bairros.

Pelo sistema de compartilhamento, primeiro os usuários fazem um cadastro, depois retiram e devolvem as bicicletas utilizadas nos trajetos entre as estações. A utilização da bicicleta é tarifada depois de percorrido um período de gratuidade que ainda será definido.

Fonte: *website* da Prefeitura de Vila Velha (setembro de 2019).

Conforme exposto anteriormente, diferentemente das demais, no caso da consulta pública sobre o projeto “Bike VV” (nº 02/2017), as mensagens dos participantes não estão disponíveis na página da consulta. Assim como no caso anterior, a notícia dá a entender que a maioria dos participantes foi a favor do projeto e, provavelmente, este será levado adiante. De fato, o projeto foi implantado.

O anúncio do resultado por meio de notícia também ocorreu para a consulta sobre sistema de registro de ponto para servidores da Prefeitura (nº 03/2017). Uma notícia veiculada no *website* da Prefeitura, intitulada “Servidores do município terão sistema biométrico de registro do ponto”, informa que a maioria dos participantes da consulta (65%) foi favorável à implantação do sistema (MIRANDA, 2017c). O texto dá a entender que a Prefeitura está tomando uma decisão de acordo com a vontade da maioria dos participantes, embora não haja uma declaração expressa nesse sentido.

Conforme adiantado na seção 3.1.3, um gestor explicou em entrevista como a consulta sobre mudança na sinalização da rua Presidente Lima (nº 11/2019) influenciou a decisão da Prefeitura. Houve um empate técnico entre os participantes: 22 a favor e 21 contrárias. Isso fez com que a Secretaria responsável não levasse o projeto adiante, voltando ao bairro para esclarecer melhor a população, antes de tomar sua decisão. Mas não há informações sobre isso no *website* da prefeitura.

Já num caso semelhante, a conclusão foi diferente. Na consulta sobre instituição de sistema de registro de ponto para servidores (nº 03/2017), houve 14 participações: sete contrárias e sete favoráveis. Mesmo assim, o sistema foi implantado, conforme notícia divulgada no *website* da prefeitura (GOMES, 2017). Não há menção na notícia sobre a consulta pública e não é possível compreender por que neste caso o projeto foi levado adiante mesmo havendo um empate.

Há casos também em que a decisão da população não foi levada adiante, como a consulta sobre a nova identidade visual para uma escola em Vale Encantado (nº 06/2018). Havia duas opções de fachada para os participantes escolherem. A maioria optou pelo modelo número 02. Entretanto, algumas mensagens foram além da questão da fachada e questionaram o número de novas vagas que seria disponibilizado, segundo elas, insuficiente. Após mais de um ano do encerramento desta consulta, não há notícias sobre a construção desta escola. É possível que os

gestores tenham repensado o projeto como um todo. Mas não é possível ter segurança quanto a isso, pois não há informações no *website* da prefeitura. Se o projeto foi abandonado, seria um caso de fragilidade do controle social.

É possível mencionar outras consultas em que claramente a vontade dos participantes foi seguida. Um exemplo foi a consulta sobre serviços de transporte de passageiros individual para servidores da PMVV (nº 02/2018). A proposta foi aprovada pela maioria dos participantes e notícia divulgada no *website* da prefeitura informou que a prefeitura firmou contrato com taxistas para fazer a gestão de deslocamentos por meio de aplicativo (AMADO, 2018). Entretanto, não há menção à consulta pública na notícia. Outro exemplo é a consulta sobre o modelo dos novos uniformes escolas para as escolas municipais (nº 07/2018). Havia dois modelos e a maioria dos participantes optou pela cor cinza. Em 15 de abril de 2019, a prefeitura lançou o edital para realização do Pregão Eletrônico nº 38/2019, no qual o modelo a ser adquirido era exatamente aquele escolhido na consulta pública.

Mesmo assim, na visão de alguns dos entrevistados, as instituições públicas pouco se abrem para a participação e para permitirem a influência do cidadão. A representante do Move pensa que instituições tais como prefeitura e câmara de vereadores de forma geral não promovem a participação, pois isso resulta em algo indesejado para elas: maior controle sobre suas ações. Os vereadores entrevistados possuem opiniões divergentes. Um acredita que a prefeitura está mais aberta à participação popular, enquanto outro pensa que a prefeitura se abre pouco, e a falta de divulgação sobre as consultas seria até proposital, mas não fomentar maior participação.

Segundo o líder comunitário da região 5 entrevistado, o prefeito e os secretários sempre ouvem as demandas, mas quase nunca atendem, a não ser no caso do canal ouvidoria. O líder comunitário da Região 1 entrevistado tem opinião semelhante, e considera que a prefeitura não é transparente diante das demandas da população. Ambos têm opinião semelhante sobre a forma mais eficiente de influenciar nas ações da prefeitura: um contato privilegiado. Ambos conhecem pessoas de dentro da prefeitura e acionam essas pessoas quando precisam de alguma informação ou precisam solicitar alguma ação por parte do poder público.

De fato, em determinadas consultas públicas, apesar da existência de forte apoio dos participantes em relação a uma iniciativa em discussão, a proposta não foi

levada adiante pela prefeitura. Um exemplo é a consulta para instalação de um *parklet* na Praia de Itaparica (nº 05/2019). Essa consulta teve grande participação e apoio de 56 pessoas, com apenas 17 contrárias. Mas, apesar de ter sido encerrada em abril de 2019, isto é, há mais de cinco meses, não há indícios de que o *parklet* tenha sido instalado canais oficiais da prefeitura.

De forma geral, o que se observa é que na maior parte das consultas, não é possível identificar se o controle social foi efetivo. Isto é, se a opinião da população teve realmente o poder de influenciar as decisões dos gestores. Isso não apenas pela ausência de transparência, mas também pelo modelo de funcionamento de algumas consultas. Em outros casos, foi possível identificar que a decisão dos gestores seguiu a vontade da maioria dos participantes da consulta. Em alguns casos, a decisão dos gestores não teve relação com a opinião dos participantes.

É mais fácil identificar a efetividade do controle social nas consultas públicas em que a decisão do cidadão é mais objetiva, isto é, em que ele pode se posicionar a favor ou de forma contrária a uma proposta ou quando ele pode escolher uma entre diversas opções disponíveis. Entretanto, é mais difícil verificar se a vontade da população está sendo seguida no caso das consultas que têm como objetivo “colher a opinião” do cidadão sobre algum tema. Isso porque, apesar de permitir contribuições mais substanciais, esse modelo dificulta a identificação de uma posição majoritária, pela grande variedade de aspectos comentados. Isso ocorre, por exemplo, nas consultas sobre o código de posturas (nº 05/2018) e sobre a regulamentação de atividades causadoras de poluição sonora (nº 08/2018).

O modelo de consulta em que simplesmente uma opção é oferecida para os participantes e sobre o qual eles apenas podem dar contribuições fragiliza o controle social. Isso ocorre porque a opção apresentada pelos gestores para ser objeto de comentário pode não ser a melhor e os cidadãos, caso tivessem oportunidade, poderiam apresentar soluções mais eficientes.

Talvez, uma alternativa seja realizar as consultas em mais de uma etapa. Em um primeiro momento, apresentar um problema e pedir a contribuição dos participantes sobre o tema. A partir das soluções propostas, elaborar algumas opções que representem a visão da maioria dos participantes e colocar essas opções para votação. Por fim, solicitar novamente a contribuição dos participantes

para refinar a proposta escolhida pela maioria. Esse modelo de consulta combina um caráter quantitativo e qualitativo.

Para Silva (2013), um dos objetivos de iniciativas que partem do vetor do governo para o cidadão (*top-down*) é legitimar decisões a serem tomadas, através de possível concordância dos cidadãos em relação a elas⁴¹. Bragatto, Sampaio e Nicolás (2015a) mostram que alguns autores apontam esse risco também no caso das consultas públicas.

Isso pode ser ainda mais grave no caso de consultas públicas em que o número de participantes é uma fração ínfima em relação à população do município, como ocorre em Vila Velha. Se os poucos que participarem de uma consulta tiverem em sua maioria uma opinião contrária ao desejo da maior parte da população, que não participou da consulta, ou por falta de conhecimento, ou por falta de acesso à tecnologia, ou outro motivo, o poder público corre o risco de legitimar uma decisão que não cumpre o propósito democrático.

Além disso, o poder público precisa estar sensível às iniciativas oriundas da sociedade civil (*bottom-up*) e incorporar seus saberes e demandas aos processos institucionais vigentes. Conforme exposto anteriormente, diversos estudos indicam que as pessoas evitam discussões políticas em arenas institucionalizadas, preferindo discutir em espaços informais, fluidos e com fluxos menos controlados no que tange ao intercâmbio de ideias (MENDONÇA e PEREIRA, 2016; CASTELLS, 2012; GRAEBER, 2015). O controle social precisa ser fortalecido, portanto, a partir desses espaços não institucionais.

Uma das maneiras de possibilitar tal integração é acompanhar e os comentários e discussões que ocorrem nas redes sociais da prefeitura, tal como o Facebook. Atualmente, tal conteúdo não é levado em consideração pelos gestores na formulação das políticas públicas e na tomada de decisão.

Mas é preciso reconhecer que o aumento da participação combinada com a análise qualitativa do conteúdo oriundo de múltiplos canais pode aumentar consideravelmente o volume de trabalho sobre o poder público, que na maioria das vezes, a nível municipal, sofre com a carência de recursos. Não se pode fazer tal demanda sobre uma prefeitura sem levar este fato em consideração. Conforme,

⁴¹ Auad, Pedrosa, *et al*, (2004) explicam que um dos exemplos dessa realidade é o plebiscito, que historicamente foi utilizado na França para manutenção de governantes no poder e reforçar estruturas no poder existente.

exposto anteriormente, a tecnologia permite superar a limitação imposta pelo tamanho do Estado e da população (RAUSCHENBACH, 2014), mas, como é de conhecimento geral, o volume de informação produzida por uma grande massa de participantes conectados pode superar em muito a capacidade de processamento.

De qualquer maneira, se as iniciativas de e-Democracia forem somente exercícios simbólicos *top-down* e servirem em sua maioria apenas para legitimar decisões previamente definidas, os participantes estarão constantemente frustrados com os impactos dos processos políticos, fazendo com que o resultado seja oposto, isto é, a diminuição da participação e do controle social (SAMPAIO, 2014).

Conforme apontado por Carpentier (2012), o conceito de participação deve estar relacionado à dinâmica do poder e à construção da decisão. A participação precisaria envolver as disputas de poder na sociedade e algum nível de influência nessas disputas (SAMPAIO, 2014). É isso que distingue a participação do acesso à informação e da mera interação. Por isso, é tão importante que o mecanismo de e-Consulta da PMVV permita empoderar o cidadão a ponto de este exercer controle, em algum nível, sobre as decisões e formulações de políticas públicas. Caso contrário, tal plataforma não poderá nem mesmo ser denominada mecanismo de participação.

4 CONCLUSÕES

O objetivo do presente trabalho foi avaliar os limites e potenciais do mecanismo de consultas públicas *online* da PMVV para promover a participação popular na gestão municipal a partir dos critérios da literatura. Para isso, foi estabelecido um modelo de avaliação baseado na proposta de Demo-Net (2008) e Macintosh e Whyte (2008). O modelo é composto por três perspectivas, de Projeto, Sociotécnica e Democrática, que juntas contemplam 24 indicadores. Os indicadores foram avaliados utilizando uma ampla variedade de métodos, tais como entrevistas, análises documentais, análise de *websites*, levantamento quantitativo e análise do conteúdo das participações *online*. As consultas avaliadas abrangeram o período que vai de 2017 ao primeiro semestre de 2019.

A conclusão geral é que, apesar de as consultas públicas *online* da PMVV serem um dos principais mecanismos de e-Participação do Estado do Espírito Santo, especialmente pela quantidade de temas propostos e pela relevância de alguns deles, ainda existem diversas falhas no processo, além de muitas oportunidades de melhoria.

Para facilitar a visualização dos achados, segue quadro demonstrativo dos indicadores propostos inicialmente na metodologia e a situação encontrada para cada um deles, segundo os dados coletados e produzidos pelos métodos utilizados.

Quadro 7. Resultado dos indicadores da perspectiva do Projeto

PERSPECTIVA DO PROJETO			
Critério	Subcritério	Indicador	Limites e potencialidades
AGENDA	INICIATIVA	Critérios para lançamento de consultas públicas	<ul style="list-style-type: none"> Há grande variedade de temas colocados em consulta. Não há critérios bem definidos para quais temas devem ser objeto de consulta. Temas possivelmente relevância não foram abertos para consulta. Há muitos outros temas que poderiam receber contribuições da população. A escolha dos objetivos é feita de maneira discricionária por cada secretaria.
	OBJETIVOS	Escolha dos objetivos	
ENGAJAR COM UMA AUDIÊNCIA MAIOR	DIVULGAÇÃO E PROMOÇÃO	Cobertura da mídia informando sobre a possibilidade de participação	<ul style="list-style-type: none"> Todas as consultas são divulgadas nos canais institucionais da PMVV (<i>website</i> e perfis nas redes sociais). Não são adquiridos espaços para propaganda em grandes meios de comunicação. De forma geral, a população ainda não tem tomado conhecimento das consultas públicas existentes.
	INCLUSÃO	Definição do público alvo	
Identificação das barreiras à participação			
OBTER OPINIÕES MAIS BEM INFORMADAS	INFORMAÇÃO	Relevância e qualidade da informação fornecida	<ul style="list-style-type: none"> Todas as consultas oferecem um material para ser analisado pelos participantes (ex.: minuta de decreto, projeto de lei ou edital), normalmente com uma proposta de política pública. Eventualmente, alguns participantes sentem falta de algumas informações e fazem pedidos em suas mensagens. Na menor parte das vezes, é fornecido um material mais didático

			ou que detalhe o problema a ser resolvido.
FEEDBACK	-	Qualidade e conteúdo do feedback	<ul style="list-style-type: none"> • Não há planejamento para dar um retorno aos participantes sobre o resultado da análise de suas mensagens.
		Disponibilidade pública das contribuições e outras participações.	<ul style="list-style-type: none"> • Todas as mensagens postadas na plataforma oficial são disponibilizadas publicamente. • Algumas consultas são realizadas em plataformas alternativas (ex.: Google Forms), impedindo a visualização das participações realizadas através delas.
SUSTENTABILIDADE	-	Nível de apoio de partes interessadas chave.	<ul style="list-style-type: none"> • Segundo os gestores entrevistados, existe amplo apoio interno às consultas públicas, tanto por parte dos secretários quanto por parte do prefeito municipal.
		Nível de institucionalização da educação e de treinamento para servidores públicos.	<ul style="list-style-type: none"> • As consultas públicas não estão institucionalizadas. Não há instrumento normativo que estabeleça suas regras de funcionamento ou que garanta sua continuidade em caso de mudança da gestão.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 8. Resultado dos indicadores da perspectiva Sociotécnica

PERSPECTIVA SOCIOTÉCNICA			
Critério	Subcritério	Indicador	Limites e potencialidades
ACEITABILIDADE SOCIAL	CONFIANÇA E SEGURANÇA	As informações são fornecidas de maneira completa, precisa e confiável	<ul style="list-style-type: none"> • Os participantes, em nenhum momento, colocaram em dúvida a lisura do processo ou das informações fornecidas. • Há indícios de que pessoas podem participar múltiplas vezes utilizando nomes diferentes, comprometendo o resultado do processo.

UTILIDADE	ACESSIBILIDADE	Acessos alternativos, inclusive dispositivos móveis	<ul style="list-style-type: none"> A plataforma não está preparada para se adequar aos dispositivos móveis, prejudicando o acesso principalmente da população mais pobre, que em sua maioria tem o <i>smartphone</i> como o único equipamento para acessar a Internet.
		Identificação das barreiras de acesso	<ul style="list-style-type: none"> A plataforma não atende aos requisitos de acessibilidade, não possuindo sequer instrumentos de auxílio a pessoas com baixa capacidade visual.
	APELO E USO	Identificação das barreiras de uso	<ul style="list-style-type: none"> O formulário para participação se apresenta sempre num mesmo formato, independente do modelo de consulta (contrário ou a favor, colher opinião ou escolher entre opções). A existência de opção “contra” ou “a favor” em todas as consultas produz certa confusão entre os participantes. São utilizados arquivos em formatos proprietários, o que pode impedir sua visualização em alguns tipos de equipamentos. Após o usuário enviar sua participação, é redirecionado a outra página sem exibição de qualquer mensagem de confirmação, o que o deixa na dúvida se sua mensagem foi registrada. Existe um procedimento de moderação das mensagens, mas não há informações sobre isso na plataforma. O usuário não sabe o que ocorreu com sua mensagem, pois esta não é exibida imediatamente (somente após aprovação).
		Número de usuários e extensão do uso da ferramenta	<ul style="list-style-type: none"> O número de usuários da plataforma é baixo se comparado com o potencial do município (número de eleitores que utilizam a Internet) e com o número de participantes de outros canais de interação, como a ouvidoria <i>online</i>. O número de usuários é compatível com a quantidade de participantes identificada em outros mecanismos de participação da PMVV, tais como a assembleia popular e o orçamento participativo. Há grande variação no número de participantes de uma consulta para a outra, mas tal fenômeno não tem relação com o tempo de

			funcionamento da consulta, e nem mesmo com o tema abordado.
	RESPONSIVIDADE	A ferramenta permite responder às questões do usuário de forma rápida e efetiva	<ul style="list-style-type: none"> • A ferramenta não permite responder às questões dos usuários de forma efetiva. Publicamente, não há respostas aos questionamentos. • O formulário de participação não exige muitas informações do participante, o que facilita sua participação. Por outro lado, não possui mecanismos para garantir sua identidade, o que impede inclusive entrar em contato com ele no futuro. • A plataforma não possui seção de perguntas frequentes ou mecanismos de pesquisa.
		O site fornece informação de contato, FAQs e ferramentas de pesquisa	

Fonte: Elaboração própria

Quadro 9. Resultado dos indicadores da perspectiva Democrática

PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA			
Critério	Subcritério	Indicador	Limites e potencialidades
REPRESENTAÇÃO	AJUSTE EM RELAÇÃO AO ARCABOUÇO LEGAL	Estipulação legal para o procedimento da participação	<ul style="list-style-type: none"> • Não há estipulação legal para os procedimentos de participação. • Também não há indicação das condutas permitidas ou vedadas aos participantes, o que amplia a subjetividade da moderação das mensagens e impede que os usuários questionem caso discordem do bloqueio de alguma de suas mensagens.
	INTEGRAÇÃO COM PROCESSOS PARTICIPATIVOS OFFLINE	Matriz sobre onde o projeto ou ferramenta de e-Participação pode interligar-se com processos de política "offline"	<ul style="list-style-type: none"> • Não há integração entre os processos <i>online</i> e <i>offline</i> (ex.: orçamento participativo). • Apenas uma consulta foi feita paralelamente por mecanismos <i>online</i> e <i>offline</i>.

TRANSPARÊNCIA	-	Publicação do resultado provisório ou final do processo de participação	<ul style="list-style-type: none"> • Não há espaço na plataforma para divulgação do resultado final das consultas e de como as participações influenciaram as decisões do poder público. • Algumas notícias no <i>website</i> da prefeitura divulgam o resultado de consultas, mas não há explicação sobre como o conteúdo das mensagens foi, ou não, levado em consideração para chegar à decisão tomada.
		Transparência sobre como as decisões são negociadas	
IGUALDADE POLÍTICA	PLURALISMO, ABERTURA DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO	Identificação de barreiras à participação ou à cidadania ativa	<ul style="list-style-type: none"> • É menor o número de participações das pessoas de bairros com menor renda. • Há uma leve tendência de aumento na participação conforme aumenta a renda média do bairro.
CONTROLE SOCIAL	IMPACTO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO	Nível de documentação dos resultados gerados	<ul style="list-style-type: none"> • Em alguns casos, a opinião dos participantes teve influência na decisão dos gestores. • Em outros casos, apesar de a maioria dos participantes aprovar uma proposta, esta não foi levada adiante. • Também houve casos em que a prefeitura levou uma proposta adiante mesmo havendo empate técnico entre os participantes.
		Resultados políticos em relação aos diferentes interesses articulados pelas partes interessadas	

Fonte: Elaboração própria

Na perspectiva do Projeto, foram avaliados os critérios para seleção dos temas a serem levados para consulta pública, as estratégias de divulgação, a definição do público alvo, a identificação de barreiras à participação, o fornecimento de informações aos participantes, o planejamento para o retorno aos participantes, a institucionalização do mecanismo e o apoio dos gestores à continuidade do processo.

Nota-se que a prefeitura coloca uma grande variedade de temas em consulta, em áreas tais como saúde, educação, mobilidade urbana, obras, meio ambiente, trânsito, turismo, igualdade racial, comércio ambulante e administração de pessoal do município. Temas relevantes para o município como um todo foram incluídos, tais como o PDM, o novo currículo escolar e a regulamentação do serviço de transporte remunerado de passageiros com o uso de aplicativos. Foram incluídos até mesmo temas de menor relevância para o município como um todo, como mudança de sinalização de uma rua e a instalação de um *parklet*. Contudo, pela ausência de critérios que estabeleçam quais temas, projetos e políticas públicas devem ser abertos para consulta pública, temas possivelmente relevantes para a população, tais a contratação de mais 1.600 servidores públicos e a tomada de um empréstimo de US\$ 27,6 milhões não foram abertos para ouvir a opinião da população, embora um dos gestores tenha afirmado que temas relevantes sempre devem ser objeto de consulta.

A prefeitura utiliza todos os seus canais próprios (*website* e redes sociais) para divulgação das consultas públicas. Foi possível encontrar notícias e postagens para praticamente todas elas. Além disso, são enviados avisos para jornais de grande circulação, na expectativa de que possam fazer a divulgação de maneira espontânea. Contudo, tal divulgação não tem ocorrido na prática. Por outro lado, a prefeitura paga espaços em rádios comerciais para divulgação de outros mecanismos de participação, como a assembleia popular. De forma geral, a população não tem tomado conhecimento das consultas públicas, fato que é ainda mais agravado pela ausência de análise e definição do público alvo de cada consulta, o que impede a implementação de estratégias específicas de alcance de uma audiência maior.

A falta de definição do público alvo impede, além da utilização de uma linguagem adequada a cada grupo social e da elaboração de estratégias de

mobilização para a participação, também a obtenção de opiniões mais bem informadas, já que diminui a chances de uma participação maior das pessoas mais envolvidas e interessadas no tema proposto. Nesse aspecto, a prefeitura sempre fornece aos participantes alguma informação necessária para embasar suas opiniões, como minutas de projetos de lei e de decretos ou termos de referência. Entretanto, seria importante disponibilizar também os estudos preliminares utilizados para identificação do problema que a política pretende solucionar, permitindo assim aos participantes apresentarem, eles também, soluções alternativas que podem não ter sido pensadas pelo poder público. Além disso, a linguagem utilizada deve ser acessível aos cidadãos que não compreendem os termos técnicos, como forma de ampliar a possibilidade de participação.

Um ponto altamente positivo das consultas públicas *online* da PMVV é que as participações realizadas na plataforma oficial das consultas são todas disponibilizadas para qualquer pessoa, o que contribui muito para a transparência do processo. Essa vantagem só foi prejudicada em alguns casos quando algumas das consultas não foram realizadas na plataforma oficial, o que fez com que as participações não estivessem disponíveis ao público.

Além disso, existe uma moderação nas mensagens. Elas são analisadas previamente e somente liberadas para exibição caso não contenham ofensas ou mensagens com conteúdo divergente do tema em pauta. A moderação de mensagens, embora tenha o lado positivo de impedir a degradação da plataforma, pode levar à inabilitação de mensagens legítimas, caso os moderadores não tenham conhecimento técnico na área da consulta, não sabendo identificar perfeitamente quais mensagens não se relacionam com o tema apenas de maneira aparente. Além disso, o processo de moderação não é transparente. Os participantes não são informados de que ele existe, das regras de participação e nem de como recorrer caso considerem que sua mensagem foi indevidamente bloqueada.

Um ponto negativo do processo é a ausência de mecanismo para dar um *feedback* aos participantes sobre como sua opinião foi levada em consideração e sobre como as participações influenciaram a elaboração da política pública e a tomada de decisão. O único retorno dado é a divulgação de notícias no *website* da prefeitura, mas que na maioria das vezes não detalham o processo.

Segundo os secretários entrevistados, o mecanismo de consultas públicas *online* da PMVV goza de amplo apoio por parte dos gestores municipais. Entretanto, esse mecanismo de participação não é institucionalizado, não tem amparo normativo específico, estando sujeito a descontinuidades ou alterações negativas substanciais, dependendo da disposição e da mentalidade dos gestores futuros.

Já em relação à perspectiva Sociotécnica, foram avaliadas a confiança do cidadão na ferramenta, a confiabilidade e a segurança da informação, as barreiras ao acesso, especialmente para os mais pobres, a acessibilidade para as PCD, as barreiras ao uso, a extensão do uso da ferramenta e a responsividade (prontidão em responder aos questionamentos dos participantes).

Em nenhum momento, os participantes colocaram em cheque a lisura do processo ou as informações fornecidas na plataforma de consultas públicas *online* da PMVV. Entretanto, não é possível afirmar que possa ter havido algum questionamento, que foi bloqueado durante o processo de moderação das mensagens. Além disso, não se sabe se o próprio fato de o processo de moderação não ser conhecido impede que haja questionamentos desse tipo. O que se observa de fato é a possibilidade de alguém participar múltiplas vezes, já que não há checagem dos dados do participante ou mesmo bloqueio baseado na identidade do equipamento. Nesse sentido, é necessário que a prefeitura repense sua plataforma de e-Participação, no caso da consulta pública *online*, considerando o *trade-off* entre assegurar a confiabilidade das informações pessoais fornecidas pelos participantes e garantir um formulário simples que não dificulte a participação.

O mecanismo de funcionamento das consultas públicas também não está preparado para atender aos diferentes modelos de consulta realizados: i) contra ou a favor; ii) escolher entre opções disponíveis; e iii) colher opinião. As opções contra e a favor, sempre disponíveis no formulário, não fazem sentido quando o objetivo é escolher entre opções disponíveis ou colher opinião, o que pode gerar dúvidas nos participantes. Além disso, faltam opções tais como “parcialmente a favor”. Nesse aspecto, o ideal é que tanto o formulário quanto a página de exibição das mensagens sejam dinâmicos ao ponto de se adequar ao modelo de cada consulta.

Após o participante enviar sua mensagem, é redirecionado novamente para a página onde são exibidas as consultas disponíveis, sem qualquer aviso de que sua participação foi registrada. Ao voltar à página da consulta para procurar sua

mensagem, esta não é exibida, pois fica bloqueada até ser liberada pelos moderadores. Entretanto, como não há qualquer informação relativa a isso, o participante pode achar que houve algum erro e enviar mensagens duplicadas ou mesmo se sentir desestimulado a participar.

A disponibilização de arquivos em formato proprietário, como DOCX, e de arquivos compactados, pode ser uma barreira de acesso a usuários de alguns equipamentos. Tal risco seria mitigado com o uso de arquivos em formato aberto.

Além disso, a plataforma de consultas públicas *online* da PMVV não é adequada para exibição em dispositivos móveis. Requisitos essenciais, como o tamanho da tela de leitura e a distância entre elementos clicáveis não são adaptados à reduzida tela, por exemplo, dos *smartphones*. Essa baixa adaptabilidade possui importantes consequências. A dificuldade de utilização da plataforma de consultas públicas representa uma barreira de acesso especialmente para as pessoas mais pobres. Segundo pesquisa divulgada em 2019, 85% das pessoas das camadas D e E tem o telefone celular como único dispositivo para acessar a Internet. Não adequar a página das consultas públicas aos dispositivos móveis é perpetuar barreiras impeditivas ao uso especialmente para uma enorme parcela da população menos favorecida.

A plataforma também não passou nos testes de acessibilidade, estando ausentes, por exemplo, recursos comuns com o alto contraste e a possibilidade de aumento da fonte, especialmente úteis para pessoas com restrições à capacidade visual.

Contatou-se, ainda que, o número de participantes é, em média, de 19,7 por consulta. Trata-se de um número baixo, quando comparado ao potencial participativo do município, que possui, em estimativa, cerca de 245 mil eleitores que utilizam a Internet. O número também é baixo quando comparado ao canal de interação da ouvidoria *online*. Enquanto esta última foi acionada cerca de 17 mil vezes entre os anos de 2017 e 2018, a consulta pública teve um total de apenas 464 participações. Por outro lado, o número de participações da consulta pública é semelhante ao quantitativo de outros canais de participação, como a assembleia popular e o orçamento participativo. Outro fato que chama muito a atenção neste quesito é que o número de participações por consulta varia muito (coeficiente de

variação de 138,4%), mas este fenômeno não tem relação com o tempo em que as consultas ficam disponíveis.

Com relação à responsividade, embora os participantes tenham feito questionamentos em alguns casos, nenhuma resposta por parte da prefeitura foi encontrada. Também não existem, na plataforma das consultas, informações para contato com administradores, ferramentas de pesquisa ou FAQ (Perguntas Frequentes).

Já a partir da perspectiva Democrática, foram avaliados o ajuste do mecanismo à estipulação legal, a integração com processos de participação política *offline*, a transparência do resultado final dos processos de participação e de decisão na formulação das políticas públicas, a igualdade de oportunidades políticas, especialmente para grupos específicos, tais como os excluídos digitalmente, os jovens e os idosos, e se o mecanismo de participação realmente empoderou o cidadão em sua relação com o Estado.

Conforme exposto anteriormente, não existe, no município de Vila Velha, norma que estabeleça como a consulta pública *online* deve ocorrer. Cada secretaria define os temas a serem abertos para consulta, qual o modelo da participação e por quantos dias a consulta ficará disponível. Não há definição também, por exemplo, sobre condutas vedadas ao participante.

A ausência de estipulação legal para o procedimento da participação deixa o cidadão à mercê da discricionariedade dos gestores e servidores que operacionalizam as consultas públicas *online*. O cidadão sequer tem instrumentos normativos que possa utilizar para se defender legalmente ou garantir que sua participação seja levada em consideração.

Sobre a integração entre os mecanismos *online* e *offline*, nota-se que ocorre pontualmente, mas não de forma sistemática. Por exemplo, não existe qualquer integração entre as consultas públicas e o orçamento participativo. Uma das consultas foi realizada de forma combinada com mecanismos *online* e *offline*. Esta foi justamente a que teve o maior número de participações, indicando um possível caminho para atingir uma audiência maior. A ausência de integração com instrumentos *offline* mantém as diferentes iniciativas de participação em isolamento, enfraquecendo a capacidade do cidadão de influenciar as decisões políticas, e conseqüentemente a democracia em nível municipal.

Não há um procedimento específico para a divulgação sobre a forma como o resultado final das consultas influencia as decisões e a formulação das políticas públicas. Em alguns casos, o resultado da participação é divulgado por meio de notícias no *website* da prefeitura. Entretanto, na maioria das vezes, elas se limitam a apresentar uma síntese das participações, mas não de que forma as participações foram consideradas na tomada de decisão. Em outros casos, não há qualquer notícia informando sobre o andamento de alguns temas abertos para consulta pública.

É importante que a plataforma de consultas públicas ofereça um espaço para que os gestores divulguem a análise que foi feita a partir das participações e de que forma a decisão tomada vai ao encontro ou vai de encontro às opiniões oferecidas pela população. E, caso haja divergência, que apresentem também as justificativas para isso. Sem a transparência devida, o mecanismo de consultas públicas pode cair em descrédito diante da população.

Com relação à igualdade política, não é possível fazer uma análise pela faixa etária dos participantes. De qualquer maneira, diante da dificuldade que muitos idosos possuem de interagir com canais *online*, seria importante haver estratégias específicas para sua exclusão, o que não foi observado.

Mas é possível comparar o grau de participação dos bairros segundo sua condição socioeconômica (lembrando que a informação do bairro do participante é autodeclaratória e não checada pela prefeitura). O que se observa é que os bairros com maiores índices de participação possuem renda média por pessoa superior em relação aos bairros com menor participação. Além disso, há uma leve tendência de aumento na participação conforme aumenta a renda média do bairro.

Tal realidade está em consonância com as expectativas de parte da literatura, que aponta tanto a exclusão digital quanto a ausência de conhecimento técnico da população menos escolarizada como barreiras à sua participação. Uma alternativa para enfrentar este problema, citada pelos gestores e vereadores entrevistados, foi a utilização de linguagem mais simples, e a elaboração de vídeos curtos, com gráficos didáticos, como forma de incluir até mesmo aqueles que não possuem conhecimento técnico.

Por fim, pode-se concluir que em alguns casos, a participação da população teve impacto na decisão dos gestores, como é o caso das consultas sobre os

patinetes elétricos, sobre o novo uniforme escolar e sobre a mudança de sinalização viária de ruas. Por outro lado, houve casos em que, apesar de aprovação da maioria dos participantes, a proposta vencedora não foi levada adiante, como no caso das consultas sobre nova identidade visual para uma escola em Vale Encantado e da instalação de um *parklet* na Praia de Itaparica. Em alguns casos, a prefeitura levou uma proposta adiante mesmo havendo empate entre participantes contra e a favor, como foi o caso da consulta sobre instituição de sistema de registro de ponto para servidores.

Esses casos mostram que a opinião dos participantes nem sempre é levada em consideração. Na verdade, a ausência de transparência sobre a forma como as participações são consideradas para fins de decisão e formulação de políticas públicas coloca em dúvida o empoderamento do cidadão e sua capacidade de exercer o controle social. Representantes da sociedade civil e um vereador entrevistado consideram que o poder público não é aberto o suficiente para permitir a influência do cidadão na gestão pública. Esta afirmação encontra consonância com a pesquisa de Sanford e Rose (2007), que concluíram, após analisar 99 dos mais relevantes artigos sobre e-Participação, que a deliberação é o foco principal da participação, mas a capacidade de decisão associada a ela é normalmente muito limitada. Há mais um aspecto de consulta do que uma forma de democracia direta.

Chama atenção a semelhança entre as constatações da presente pesquisa e as conclusões e lições aprendidas na pesquisa sobre a consulta pública *online* do Marco Civil da Internet, (BRAGATTO, SAMPAIO e NICOLÁS, 2015a; BRAGATTO, SAMPAIO e NICOLÁS, 2015b; BARROS, 2016), mencionadas na Introdução: falta de inclusão e acessibilidade, falta de impacto da consulta nas decisões, baixa elevação da capacidade concorrencial, deficiências na divulgação, ausência de responsividade e *feedback* aos participantes e falta de regulamentação e institucionalização do mecanismo. Isso pode indicar que os mesmos erros têm se repetido em diferentes experiências de e-Participação realizadas no Brasil, nas diversas esferas de governo.

Como conclusão geral, pode-se afirmar que a plataforma de consultas públicas *online* da PMVV ainda apresenta um enorme potencial não explorado. A adoção de medidas que levem em consideração os diversos apontamentos deste

trabalho, e de outros, poderia aprimorar, de forma considerável, este canal participativo tão importante para a democracia.

5 REFERÊNCIAS

AMADO, J. Prefeitura publica contrato com Taxistas Capixabas. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2018. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2018/10/prefeitura-publica-contrato-com-taxistas-capixabas-24771>>. Acesso em: 30 Setembro 2019.

ARSP. Consultas públicas. **Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo**, 2019. Disponível em: <<https://arsp.es.gov.br/consultas-publicas>>. Acesso em: 17 Setembro 2019.

AUAD, D. et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, v. 3, p. 291-323, jan/jun 2004.

BARBER, B. R. **Strong democracy**: participatory politics for a new age. Berkeley: University of California, 2003.

BARROS, S. A. R. Os desafios das consultas públicas online: lições do Marco Civil da Internet. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 72-89, mai 2016.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BODART, C. D. N.; TORRES, K. R.; SILVA, R. S. Transparência, Acessibilidade e Usabilidade e nos sítios municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória. In: BODART, C. D. N. (.). **Gestão Pública**: transparência controle e participação social. Vila Velha: Faculdade Novo Milênio, 2015.

BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C.; NICOLÁS, M. A. Inovadora e democrática. Mas e daí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 14, n. 29, p. 125-150, jan/abr 2015a.

BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C.; NICOLÁS, M. A. A segunda fase da consulta do marco civil da internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos? **Eptic**, São Cristóvão, v. 17, n. 1, p. 236-255, jan-abr 2015b.

BRUMANA, L. Prefeitura assina contrato com empresa que irá aplicar concurso público. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2019a. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2019/09/prefeitura-assina-contrato-com-empresa-que-ira-aplicar-concurso-publico-26996>>. Acesso em: 12 Setembro 2019.

BRUMANA, L. Prefeito de Vila Velha apresenta plano de obras em evento internacional. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2019b. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2019/08/prefeito-de-vila-velha-apresenta-plano-de-obras-em-evento-internacional-26712>>. Acesso em: 2014 Setembro 2019.

BRUMANA, L. Patinetes elétricos compartilhados vão chegar em Vila Velha neste domingo (1º). **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2019c. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2019/08/patinetes-eletricos-compartilhados-vao-chegar-em-vila-velha-neste-domingo-1o-26899>>. Acesso em: 31 Agosto 2019.

CAMPOS, L.; QUEIROZ, F. Patinetes elétricos começam a funcionar em Vila Velha neste domingo. **GazetaOnline**, 2019. Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2019/08/patinetes-eletricos-comecam-a-funcionar-em-vila-velha-neste-domingo-1014196654.html>>. Acesso em: 14 Setembro 2019.

CARBO, T.; WILLIAMS, J. G. Models and Metrics for Evaluating Local Government Systems and Services. **The Electronic Journal of e-Government**, Pittsburgh, v. 2, n. 2, p. 95-104, 2004.

CARPENTIER, N. The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate? **Fronteiras-estudos midiáticos**, v. 14, n. 2, p. 164-177, 2012.

CASTELLS, M. **A galáxia da Internet**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

CETIC.BR. TIC Domicílios. **Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação**, 2019a. Disponível em: <<http://data.cetic.br/cetic/explore>>. Acesso em: 09 Setembro 2019.

CETIC.BR. TIC Domicílios 2018. **Cetic.br**, São Paulo, 2019b. Disponível em: <https://www.cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2018_coletiva_de_imprensa.pdf>. Acesso em: 01 Setembro 2019.

CONTARINI, P. Consulta pública para Projeto 'Bike Vila Velha' é finalizada. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2017. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2017/06/consulta-publica-para-projeto-bike-vila-velha-e-finalizada-15865>>. Acesso em: 31 Agosto 2019.

CONTARINI, P. Consulta pública para escolha do modelo de escola é finalizada. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2018. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2018/10/consulta-publica-para-escolha-do-modelo-de-escola-e-finalizada-24605>>. Acesso em: 04 Setembro 2019.

CRUZ, R. Região 3 opta por infraestrutura no Orçamento Participativo 2019/2020. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2019a. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2019/07/regiao-3-opta-por-infraestrutura-no-orcamento-participativo-2019-2020-26633>>. Acesso em: 16 Setembro 2019.

CRUZ, R. Projeto de urbanização da Lagoa Grande aprovado pela população. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2019b. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2019/09/projeto-de-urbanizacao-da-lagoa-grande-aprovado-pela-populacao-26963>>. Acesso em: 07 Setembro 2019.

CRUZ, R. População vai opinar sobre urbanização da Lagoa Grande nesta quarta-feira (4). **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2019c. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2019/09/populacao-vai-opinar-sobre-urbanizacao-da-lagoa-grande-nesta-quarta-feira-4-26932>>. Acesso em: 14 Setembro 2019.

CUNHA, M. A. V. C. D.; COELHO, T. R.; POZZEBON, M. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 54, n. 3, mai-jun 2014.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EdUSP, 1997.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, R. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DEMO-NET, T. D. N. Introducing eParticipation, DEMO-net booklet series, 1, 2007. Disponível em: <https://www.academia.edu/843047/Introducing_eParticipation>. Acesso em: 24 ago 2019.

DEMO-NET, T. D. N. **eParticipation Evaluation and Impact. DEMO-Net Project Deliverable (13.3)**. Bremen: DEMO-net Consortium, 2008.

DEPARTAMENTO DE GOVERNO ELETRÔNICO. eMAG - Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico. **Programa de Governo Eletrônico Brasileiro**, 2014. Disponível em: <<http://emag.governoeletronico.gov.br/>>. Acesso em: 01 Setembro 2019.

ESTRATÉGICOS, S. D. P. E. P. Perfil Socioeconômico por Bairros. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2013. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/Perfil%20socio%20economico%20R2.pdf>>. Acesso em: 17 Setembro 2019.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

FILHO, P. B. Banco Fonplata aprova financiamento para obras em Vila Velha. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2019a. Disponível em: <<http://vilavelha.es.gov.br/noticias/2019/05/banco-fonplata-aprova-financiamento-para-obras-em-vila-velha-26207>>. Acesso em: 14 Setembro 2019.

FILHO, P. B. Obras: Moradores da Região 1 escolhem infraestrutura no Orçamento Participativo. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2019b. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2019/07/obras-moradores-da-regiao-1-escolhem-infraestrutura-no-orcamento-participativo-26535>>. Acesso em: 16 Setembro 2019.

FILHO, P. B. Ocupe a Duque registra o maior número de participações em Consulta Pública. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, Vila Velha, jun. 2019c. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2019/02/ocupe-a-duque-registra-o-maior-numero-de-participacoes-em-consulta-publica-25426>>. Acesso em: 30 Agosto 2019.

FINLEY, M. **Democracia antiga e moderna**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

FREITAS, C. S. D. Mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação política digital. In: SILVA, S. P.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. **Democracia digital, comunicação e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016.

GOMES, C. Registro do ponto eletrônico começa nesta segunda-feira (6). **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2017. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2017/11/registro-do-ponto-eletronico-comeca-nesta-segunda-feira-6-18172>>. Acesso em: 30 Setembro 2019.

GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Famecos**, Porto Alegre, n. 27, p. 58-78, ago 2005.

GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

GOYARD-FABRE, S. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRAEBER, D. **Um projeto de democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

IANA, K. Financiamento de US\$ 34 milhões do FONPLATA é aprovado por unanimidade. **Câmara Municipal de Vila Velha**, 2019. Disponível em: <<https://www.vilavelha.es.leg.br/institucional/noticias/financiamento-de-us-34-milhoes-do-fonplata-e-aprovado-por-unanimidade>>. Acesso em: 14 Setembro 2019.

IBGE. Vila Velha. **IBGE Cidades**, 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/vila-velha/panorama>>. Acesso em: 09 Setembro 2019.

LA BOÉTIE, E. D. **Discurso da servidão voluntária**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

LEPAGE, P. Princípios básicos do Web design responsivo. **Web Fundamentals**, 2019. Disponível em: <<https://developers.google.com/web/fundamentals/design-and-ux/responsive>>. Acesso em: 01 Setembro 2019.

LEYDET, D. Crise da representação: o modelo republicano em questão. In: CARDOSO, S. (.). **O retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

LÜCHMANN, L. H. H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Política & Sociedade**, n. 11, p. 183-197, 2007.

MACINTOSH, A. **Characterizing eParticipation in Policy Making**. HICSS, Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences. [S.l.]: [s.n.]. 2004.

MACINTOSH, A.; COLEMAN, S.; SCHNEEBERGER, A. eParticipation: The research gaps. In: _____ **Eletronic Participation**. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2009. p. 1-11.

MACINTOSH, A.; WHYTE, A. Towards an evaluation framework for eParticipation. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 2, n. 1, p. 16-30, 2008.

MACNAMARA, J. The Quadrivium of Online Public Consultation: Policy, Culture, Resources, Technology. **Australian Journal of Political Science**, Sydney, v. 45, n. 2, p. 227-244, mai 2010.

MAGALHÃES, L. G. D. **Governo aberto em São Paulo: democracia em políticas públicas**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas. São Paulo. 2018.

MAGALHÃES, V. Vila Velha inicia negociação para financiamento externo de R\$ 126 milhões. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2018a. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2018/06/vila-velha-inicia-negociacao-para-financiamento-externo-de-r-126-milhoes-20949>>. Acesso em: 14 Setembro 2019.

MAGALHÃES, V. Consulta pública: população aprova transporte por aplicativo. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2018b. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2018/03/consulta-publica-populacao-aprova-transporte-por-aplicativo-20161>>. Acesso em: 31 Agosto 2019.

MAGALHÃES, V. Alteração viária trará mais fluidez no trânsito de Jardim Guadalajara. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2019a. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2019/03/alteracao-viaria-trara-mais-fluidez-no-transito-de-jardim-guadalajara-25551>>. Acesso em: 04 Setembro 2019.

MAGALHÃES, V. Consulta pública da modernização da Lindenberg tem intensa participação. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2019b. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2019/02/consulta-publica-da-modernizacao-da-lindenberg-tem-intensa-participacao-25447>>. Acesso em: 17 Setembro 2019.

MAIA, R. C. M. Internet e esfera civil: limites e alcances da participação política. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MARIA, J. F. A. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. **Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 27-40, fev 2010.

MARQUES, F. P. J. A. Participação, instituições políticas e Internet: Um exame dos canais participativos presentes nos Portais da Câmara e da Presidência do Brasil. In: MAIA, R.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MATHEUS, R. **Uso das tecnologias de informação e comunicação para a promoção da participação cidadã: estudo de caso da consulta pública online da Lei das Lan Houses no Legislativo Federal Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de São Paulo. São Paulo. 2012.

MEDAGLIA, R. **eParticipation Research: A Longitudinal Overview**. Anais do Proceedings ePart 2011. Delft: [s.n.]. 2011. p. 99-108.

MEDEIROS, G. Prefeito sanciona lei do PDM de Vila Velha. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2018. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2018/11/prefeito-sanciona-lei-do-pdm-de-vila-velha-24855>>. Acesso em: 04 Setembro 2019.

MENDONÇA, R. F.; AMARAL, E. F. D. L. Deliberação online em consultas públicas? O caso da assembleia legislativa de Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 177-203, Março 2014.

MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A. Dilemas na apropriação das TICs pela ALMG. In: SILVA, S. P.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016.

MILL, J. S. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

MIRANDA, É. Prefeitura abre concorrência pública para gerenciamento do “Bike VV”. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2017a. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2017/08/prefeitura-abre-concorrencia-publica-para-gerenciamento-do-bike-vv-17256>>. Acesso em: 31 Agosto 2019.

MIRANDA, É. Prefeitura apresenta proposta que define normas para feiras livres. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2017b. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2017/09/prefeitura-apresenta-proposta-que-define-normas-para-feiras-livres-17660>>. Acesso em: 31 Agosto 2019.

MIRANDA, É. Servidores do município terão sistema biométrico de registro do ponto. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2017c. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2017/07/servidores-do-municipio-terao-sistema-biometrico-de-registro-do-ponto-17167>>. Acesso em: 31 Agosto 2019.

MIRANDA, É.; MARESSA, P. Quarto dia do Orçamento Participativo tem público recorde. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 2017. Disponível em:

<<http://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2017/06/quarto-dia-do-orcamento-participativo-tem-publico-recorde-15749>>. Acesso em: 18 Outubro 2019.

OLIVEIRA, E. L.; BODART, C. D. N. Accountability na administração pública de Vila Velha: uma análise em torno do orçamento participativo. In: BODART, C. D. N. (.). **Gestão Pública: transparência controle e participação social**. Vila Velha: Faculdade Novo Milênio, 2015.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PLATÃO. **A república**. São Paulo: Edipro, 1994.

PORWOL, L.; OJO, A.; BRESLIN, J. **Structuring e-Participation Perspectives Mapping and Aligning Models to Core Facets**. 14th Annual International Conference on Digital Government Research. Quebec: Laval University. 2013.

POWELL, G. B. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, L. **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: The John Hopkins University, 2005.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2001.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PUTNAM, R. **Bowling alone: the collapse and revival of american community**. Nova York: Simon & Schuster, 2000.

RAUSCHENBACH, R. Processo de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 205-230, mar 2014.

RESENDE, P. E. D. R. **Cartografías de la participación: entre los límites del liberalismo y de la democracia**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Transformação Social) - Universidade de Barcelona. Barcelona. 2012.

ROUSSEAU, J.-J. **O contrato social (1762)**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SÆBØ, Ø.; ROSE, J.; FLAK, L. S. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 400-428, jul 2008.

SAMPAIO, R. C. **Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para a e-participação e e-democracia**. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2014.

SANFORD, C.; ROSE, J. Characterizing eParticipation. **International Journal of Management**, 2007. 406-421.

SANTOS, B. D. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTO, B. D. S. **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SESA. Consulta Pública. **Secretaria de Estado da Saúde**, 2018. Disponível em: <<https://saude.es.gov.br/consulta-publica>>. Acesso em: 09 Setembro 2019.

SIISIÄINEN, M. **Two concepts of social capital: Bourdieu vs. Putnam**. ISTR Fourth International Conference. Dublin: [s.n.]. 2000.

SILVA, M. P. A. E. **Participação política e transparência online: um panorama sobre a democracia digital no Brasil a partir de iniciativas da sociedade civil**. Dissertação (Comunicação) - Universidade Federal da Bahia. Salvador, p. 181. 2013.

SILVA, S. P. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SILVA, S. P. D.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016.

TOCQUEVILLE, A. D. **A democracia na América: Livro II**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

TOCQUEVILLE, A. D. **A democracia na América: Livro I**. São Paulo: Martins Fontes, v. I, 2005.

TRE-ES. Tribunal Regional Eleitoral - ES. **Evolução do Eleitorado**, 2019. Disponível em: <<http://www.tre-es.jus.br/eleitor/estatisticas/evolucao-do-eleitorado>>. Acesso em: 09 Setembro 2019.

VILA VELHA. Lei Orgânica nº 01/1990. **Prefeitura Municipal de Vila Velha**, 1990. Disponível em: <<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/Arquivo/Documents/legislacao/html/O11990.html>>. Acesso em: 01 Outubro 2019.

VILA VELHA. Prefeitura Municipal de Vila Velha. **Vila Velha em números: diagnóstico municipal 2018, 2018.** Disponível em: <http://www.vilavelha.es.gov.br/files/destaques/destaque_12.pdf>. Acesso em: 09 Setembro 2019.

VILA VELHA. Portal de Transparência. **Prefeitura de Vila Velha**, 2019. Disponível em: <<http://transparencia.vilavelha.es.gov.br>>. Acesso em: 14 Setembro 2019.

WEFFORT, F. C. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, v. I, 2011.

APÊNDICE A. ROTEIROS DE ENTREVISTA

Foram utilizados dois roteiros de entrevista, um para vereadores e líderes comunitários e outro para gestores, conforme segue:

Roteiro para entrevista com gestores

1. Primeiramente, gostaria que você me contasse um pouco sobre teu trabalho na PMVV. Quais são as suas funções e etc.?
2. Como são escolhidos os temas (projetos e ações) que são disponibilizados para consulta pública?
3. Como são definidos os objetivos da consulta? Isto é, se os participantes poderão dar sugestões ou apenas escolher entre opções pré-definidas.
4. Como é definido o público alvo da consulta? São realizados estudos para chegar a essa informação?
5. Como são definidas as ações de divulgação da consulta pública para alcançar o público-alvo?
6. São realizados análises ou estudos para identificar as possíveis barreiras que podem dificultar ou impedir a participação do público-alvo? Exemplo: exclusão digital, falta de conhecimento técnico, etc. Também grupos específicos, como jovens e idosos.
7. Existe planejamento para dar um retorno aos participantes sobre o resultado da consulta e os demais desdobramentos?
8. Os servidores envolvidos com a consulta pública realizam treinamento para aperfeiçoar o desenvolvimento e a gestão deste canal?
9. Essas decisões (questões 1 a 7) estão definidas em alguma norma? Se sim, tal norma encontra-se formalizada institucionalmente?
10. A que atribui a baixa participação nas consultas públicas? Mesmo quando as consultas têm pouca participação, os projetos são levados adiante?
11. Existe algum tipo de filtro para as mensagens? Por que só aparecem posteriormente?
12. Até que ponto a realização de consultas públicas e sua utilização para a tomada de decisão conta com o apoio dos gestores municipais e do chefe do governo?
13. Quais mecanismos de controle existem para evitar a ocorrência de fraudes nas consultas públicas?
14. Existe norma que estabelece as regras para a participação dos cidadãos? Isto é, se existem condutas proibidas, etc.
15. Existe integração entre a consulta pública e outros casais *online* (ouvidoria e e-SIC) e *offline* (orçamento participativo e assembleia popular)? De que forma é feita essa integração? Existe norma que formaliza essa integração?

16. Qual foi a decisão tomada pela prefeitura em relação aos temas das consultas? De que forma as contribuições dos participantes foram levadas em consideração? Existe documentação desse processo para cada consulta/projeto?
17. Qual sua avaliação geral sobre essa questão? Forças, fraquezas, necessidades, oportunidades.

Roteiro para entrevista com Vereadores (líderes comunitários)

1. Fale um pouco sobre a atuação de sua associação/conselho? Quais seus objetivos e como se relacionam ou interagem com a população e a prefeitura municipal.
2. Qual sua percepção sobre a participação da população nas questões públicas em Vila Velha (especialmente em relação à quantidade e à qualidade da participação)? Quais seriam, em sua opinião, as barreiras e as ações que podem promover uma maior participação?
3. De que maneira a tecnologia, especialmente a Internet, poderia promover ou dificultar a participação ou a mobilização da população para se envolver com as questões públicas no município? Como as pessoas que tem dificuldade de acesso, como os idosos e os “excluídos digitais”, poderiam ser incluídos?
4. Qual sua percepção sobre a abertura da prefeitura para a participação popular na gestão do município? Que meios o poder público oferece para a participação da população? Estes meios podem ser considerados efetivos?
5. Você conhece o canal de consultas públicas *online* da prefeitura? Já utilizou este canal alguma vez? (*Caso o entrevistado não conheça, explicar o que se trata e mostrar o site.*)
6. Você considera que este canal de consulta pública é importante? Por quê? De que forma um canal como esse contribui com o processo democrático no município?
7. Você sabe como é feita a divulgação das consultas públicas? Você toma conhecimento de quais consultas públicas estão disponíveis? Você acha que a população é informada de maneira eficaz? Como você acha que a divulgação deveria ser feita para ser mais eficaz?
8. Em sua opinião, quais temas deveriam ser abertos para consulta pública? E como a prefeitura deveria analisar as participações para tomar as decisões?
9. *Caso o entrevistado já tenha participado por meio da consulta pública ou conheça alguém que tenha, perguntar:*
 - a. De qual consulta participou? O que o/a motivou a participar da consulta pública?
 - b. Como ficou sabendo da consulta pública online da prefeitura?
 - c. Como foi sua experiência em participar da consulta pública *online* da prefeitura (facilidade de entendimento da proposta, de uso do *site*, etc.)?
 - d. Qual foi o retorno (feedback) que você teve da prefeitura sobre sua participação ou sobre a decisão que a prefeitura tomou levando em consideração as participações?

- e.** Qual sua percepção sobre a forma de funcionamento do site da consulta pública, a clareza das informações e a facilidade de uso para a população em geral?
- f.** Qual sua percepção sobre a forma como as pessoas estão utilizando a consulta pública?
- g.** Qual sua percepção sobre o uso que a prefeitura faz com as opiniões oferecidas pela população?