

## AVALIAÇÃO CRÍTICA DAS TECNOLOGIAS DE APOIO À PARTICIPAÇÃO NA EUROPA: LIÇÕES DE UM PROJETO TRANSNACIONAL<sup>1,2</sup>

Michelangelo Secchi<sup>3</sup>  
Giovanni Allegretti<sup>4</sup>

Nos últimos anos, as cidades europeias têm sido o cenário de inúmeras experiências em formas de inovação democrática que visam envolver ativamente seus cidadãos em decisões de interesse público. Em um aparente paradoxo, o anseio por democracia participativa é generalizado no momento em que a democracia representativa europeia toca um dos níveis mais baixos de uma crise de representação há anos aprofundada. Na verdade, ao mesmo tempo em que a participação dos eleitores na Europa está em constante declínio, em que as instituições públicas lutam para manter a confiança dos cidadãos e a sua legitimidade percebida diminui, em um contexto de cortes crescentes em seus orçamentos, vemos – simultaneamente – o florescimento de inovações democráticas e de novas formas de democracia participativa a nível local, como o orçamento participativo (OP), o debate público e os júris de cidadãos.

São experiências que ocorrem em diversos contextos e escalas, especialmente em níveis locais e, mais raramente, provinciais e regionais. Algumas dessas inovações participativas (tais como na França,<sup>5</sup> na Polônia<sup>6</sup> e, mais recentemente, na Itália<sup>7</sup>) são ainda encorajadas pelas legislações nacionais que conseguiram reunir sabiamente a necessidade de construir novas instituições em torno do que Yves Sintomer e Loic Blondiaux chamaram de “imperativo deliberativo” da modernidade (Blondiaux e Sintomer, 2002). Essas práticas – embora muitas vezes concebidas na esfera institucional – provaram ser uma ferramenta poderosa e disponível para os cidadãos, que se tornam capazes de contribuir diretamente com a administração de sua cidade como codecisores, e não apenas indiretamente como eleitores.

---

1. Este artigo apresenta alguns resultados preliminares do projeto de pesquisa denominado Empatia e financiado pela Comissão Europeia sob o programa Horizon 2020, com o acordo nº 687.920. O Empatia (cujo acrônimo, em inglês, significa "possibilitar processos de participação multicanal por meio de soluções tecnológicas descentralizadas") visa estudar o impacto de plataformas colaborativas e, mais geralmente, de tecnologias digitais em processos de democracia participativa em nível local, analisando os desafios e as oportunidades abertas pela multiplicação de canais de interação entre os cidadãos e entre os cidadãos e as autoridades locais. Entre as principais perguntas de pesquisa do projeto, consta uma sobre a capacidade inclusiva dos processos de participação híbrida e/ou digital, investigando qual tipo de público é envolvido nesse tipo de processo. A hipótese, que é demonstrada em parte pelos dados coletados e apresentados neste artigo, é que, onde estratégias de comunicação explicitamente baseadas na inclusão de segmentos sociais frágeis não são explicitadas, processos de participação digital tendem não apenas a reproduzir, mas também a intensificar as linhas de exclusão que são visíveis no campo da democracia representativa, e cuja superação é frequentemente um dos objetivos declarados e razão de ser de muitos processos participativos.

2. Artigo traduzido do original italiano por Igor Ferraz da Fonseca.

3. Pesquisador júnior no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra.

4. Pesquisador sênior no CES da Universidade de Coimbra.

5. Ver a Lei de Proteção Ambiental nº 95-101 de 1995, que criou o procedimento do debate público, e a Lei nº 814, de 2011, e modificações posteriores que fortaleceram as competências da Comissão Nacional do Debate Público (CNDP).

6. Ver a lei sobre os fundos de vilas (Lei Solecki) de 20 de fevereiro de 2009, que entrou em vigor em abril do mesmo ano.

7. Ver o Artigo 22 do Decreto nº 50/2016, que estabeleceu o debate público sobre grandes obras de infraestrutura.

O OP, uma prática que chegou à Europa a partir da inspiração das experiências brasileiras dos anos 1990, constitui um exemplo adequado desses potenciais. Se, na Europa, até dez anos atrás, o OP era limitado a centros periféricos médios e pequenos, governados por coalizões políticas fortemente vinculadas às esferas progressivas (Sintomer e Allegretti, 2009), hoje é uma prática de escala europeia ampliada a partir de grandes centros irradiadores (Paris, Madri, Reykjavík, Milão, Turim, Bolonha, Lisboa) capazes de influenciar *clusters* locais de práticas administrativas e políticas transversalmente às afiliações políticas.

Sem dúvida, na recente expansão e difusão dos processos de inovação democrática, um papel decisivo é desempenhado pela difusão tecnológica. Historicamente, os processos de inovação democrática caracterizaram-se por uma participação principalmente *off-line*, por meio de ferramentas de interação e de deliberação presenciais, como assembleias e mesas de planejamento, assembleias de votação com cédulas e cartões para o voto em papel etc. Mas, mesmo antes do advento da *web 2.0* em 2006, as relações entre as administrações públicas e os cidadãos começaram a beneficiar-se de uma série de ferramentas de comunicação digital, tanto do lado público (governo eletrônico e políticas de dados abertos) quanto do lado privado e social, com um aumento no uso de mídias *on-line* e redes sociais.

Neste contexto, emergiram gradualmente uma série de plataformas e instrumentos tecnológicos especificamente destinados a apoiar a gestão de processos participativos e inovações democráticas. No momento, é difícil ter dados confiáveis sobre o número de plataformas que estão se difundindo, uma vez que há uma oferta crescente, estimulada, por um lado, pela demanda das administrações, e, por outro, pelo financiamento direto de órgãos públicos superiores. O Censo de Engajamento Digital promovido pelo Centro Californiano de Engajamento Comunitário Aplicado,<sup>8</sup> ParticipateDB,<sup>9</sup> mapeou cerca de quatrocentas ferramentas digitais em uso em diferentes inovações democráticas. Embora um grande número desses instrumentos seja, de fato, adaptações aos contextos participativos específicos a partir de instrumentos desenvolvidos originalmente com diferentes propósitos, tal dado oferece a dimensão do grande dinamismo e entusiasmo da oferta tecnológica de participação.

Se olharmos novamente para o OP, como exemplo paradigmático dessa difusão, podemos distinguir claramente três tipos de soluções tecnológicas:

- soluções desenvolvidas internamente pelas grandes cidades e organismos públicos dotados de conhecimentos e habilidades necessários;
- soluções puramente comerciais desenvolvidas por operadores privados e de mercado;
- soluções baseadas em plataformas abertas e gratuitas provenientes da comunidade de *software* livre. Esta família é a que está ganhando cada vez mais terreno, guiada por plataformas como Consul,<sup>10</sup> Decidim<sup>11</sup> ou Empatia,<sup>12</sup> que estão começando a difundir-se também fora das fronteiras europeias.

8. Ver: <<https://goo.gl/w5Jdja>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

9. Mais informações em: <<https://goo.gl/CG7X4b>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

10. Mais informações em: <<https://goo.gl/iFCk4X>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

11. Ver: <<https://goo.gl/6tjjMa>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

12. Mais informações em: <<https://goo.gl/kPg6yq>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

Por um lado, a introdução dessas plataformas certamente permitiu processos de consulta em larga escala, reduzindo os custos de gestão e permitindo a implementação de inovações democráticas envolvendo dezenas de milhares de cidadãos, como nos casos mencionados anteriormente de Madri, Paris, Reykjavík ou Milão. Por outro lado, a “hibridação” das inovações democráticas – o uso simultâneo de canais *on-line* e presenciais – parece introduzir transformações importantes, tanto no nível da capacidade inclusiva desses processos quanto na qualidade dos mecanismos deliberativos desenvolvidos por meio de formas de interação digital. Em particular, a relação entre os canais de participação digital (as plataformas colaborativas) e os canais de participação presencial manifesta-se de maneira geralmente problemática, gerando formas de competição entre filosofias e modelos de participação frequentemente não comunicantes. Por um lado, de fato, afirma-se o desejo de maximizar o componente “deliberativo” dos processos (no sentido inglês de aprender a ouvir os outros, de articular pensamentos e de ter capacidade de argumentação); por outro lado, tende-se a reduzir os percursos participativos a “máquinas de tomada de decisão” centradas na coleta e na soma das preferências individuais, que não são negociadas (ou feitas para dialogar) em termos de articulação, complexidade e inovação dos conteúdos (Secchi, 2016).

Neste contexto, tomou forma – a partir de Portugal – um projeto europeu de pesquisa e desenvolvimento chamado Enabling Multichannel Participation Through ICT Adaptations (Empatia), destinado a estudar o impacto de tecnologias colaborativas sobre processos de inovação democrática locais e para intervir sobre eles por meio da construção de uma nova plataforma de diálogo social.<sup>13</sup> Além das atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, o financiamento europeu permitiu a realização de projetos-piloto participativos locais desenvolvidos em contextos muito diversos no que se refere às condições socioeconômicas e à escala territorial: Lisboa (500.000 habitantes, em Portugal), Milão (1.200.000 habitantes, Itália), Wuppertal (300.000 habitantes, Alemanha) e Říčany (20.000 habitantes, República Checa). A maioria dos projetos-piloto concentrou-se em experimentar formas inovadoras de OP, mas, em cidades maiores, a experimentação expandiu-se para a construção de sistemas multicanais, em que diferentes processos de participação (muitas vezes projetados para atrair públicos diferentes, e até mesmo especializados) são coordenados e combinados em um ecossistema complexo de democracia participativa local. Todos os quatro pilotos foram apoiados em uma plataforma digital baseada no código aberto e livre desenvolvido no âmbito do Empatia.<sup>14</sup>

Entre as várias questões de pesquisa subjacentes ao projeto, a mais importante diz respeito exatamente à efetiva capacidade inclusiva de processos de participação digital. Para o efeito, os participantes dos projetos-piloto, por meio dos canais digitais, foram analisados a partir de uma combinação de técnicas quantitativas e qualitativas pelos investigadores do consórcio Empatia, a fim de compreender exatamente seus perfis sociodemográficos, tendo em conta parâmetros básicos,

13. O projeto foi financiado pela Comissão Europeia no âmbito do Horizon 2020, um programa-quadro de desenvolvimento e pesquisa da comunidade europeia. Especificamente, o Empatia é apoiado pela iniciativa Collective Awareness Platforms for Sustainability and Social Innovation (Caps), que promove a inovação digital e social e a consciência coletiva de novas formas de comunicação entre os cidadãos e entre os cidadãos e as instituições. Mais informações em: <<https://goo.gl/6tYy7Z>>. Acesso em: 5 jun. 2018. O consórcio Empatia é liderado pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, que coordena um grupo de parceiros espalhados por Portugal, Itália, Reino Unido, República Checa e Alemanha. Todos os resultados da pesquisa estão publicados em: <<https://goo.gl/tpoY8t>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

14. Mais informações em: <<https://goo.gl/Vb47PP>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

tais como gênero, idade e nível de escolaridade.<sup>15</sup> No total, no curso do Empatia, cerca de 18 mil cidadãos dos quatro municípios-piloto participaram ativamente de ensaios e atividades de pesquisa.<sup>16</sup>

Os principais resultados quantitativos mostram claramente algumas tendências comuns aos quatro casos analisados, que apresentam significativa diversidade interna em termos de escala territorial, contexto cultural e composição social. Se, de fato, analisarmos o diferencial entre a demodiversidade interna dos processos e a dos contextos (isto é, se a amostra dos participantes for comparada com os dados que representam a população total dos territórios envolvidos), torna-se evidente que, em todos os casos, a composição de participantes no OP é pouco representativa de segmentos importantes da sociedade, especialmente no que diz respeito aos grupos etários envolvidos e aos níveis de educação. No apêndice estão alguns gráficos elaborados a partir do conjunto de dados gerados pelo Empatia e publicados integralmente e com uma licença aberta,<sup>17</sup> apresentando em particular:

- o estudo de caso de Milão, que foi o caso com a amostra mais ampla de participantes (ver o gráfico A.1);
- as tendências gerais comuns aos quatro casos (ver o gráfico A.2).

Naturalmente, é difícil extrair conclusões gerais e generalizáveis em uma escala continental a partir dos resultados de pesquisa do Empatia, principalmente devido à escassez de outros casos para ampliar a comparação. A principal tendência, no entanto, parece não deixar muitas dúvidas: o uso de plataformas digitais e outras tecnologias, com base em princípios de abertura e gratuidade, parece selecionar (quase darwinianamente) um público polarizado na faixa etária entre 30 e 50 anos, com uma queda drástica de participantes mais jovens e mais velhos.

Ao mesmo tempo, o nível médio de educação dos participantes está enormemente desequilibrado em direção às faixas que possuem níveis superiores. Essas tendências são ainda mais polarizadas quando se analisa mais detalhadamente o nível de atividade dos participantes nos processos participativos geridos por meio de plataformas digitais. Em particular, a análise do perfil daqueles que fizeram propostas (uma ação que nos pilotos mapeados requer o mais alto nível de compromisso e responsabilidade) mostra um aumento nas tendências listadas acima. Isso acontece em todos os casos analisados. Os dados relativos aos proponentes de projetos também revelam a persistência de desequilíbrios de gênero, apesar de que certo equilíbrio entre participantes dos sexos masculino e feminino esteja garantido na composição geral dos participantes.

15. Outros parâmetros foram levados em consideração apenas em alguns estudos de caso, quando disponíveis, incluindo indicadores de renda e georreferenciamento dos dados coletados para analisar os fluxos de participação no território.

16. Em detalhe, o número refere-se ao total de participantes nos diversos processos de OP gerenciados nos municípios de Lisboa (1.855), Milão (10.995), Říčany (1.022) e Wuppertal (3.324), onde tiveram lugar os "pilotos" do projeto Empatia, nos quais o projeto gerenciou diretamente as infraestruturas digitais para apoiar a participação (customizando, em cada caso, uma instância da plataforma Empatia, também desenvolvida dentro do projeto de pesquisa homônimo). Os dados foram coletados por meio do procedimento de registro para a plataforma *on-line* Empatia (disponível em: <<https://goo.gl/3otbWk>>). Mesmo considerando as diferenças em cada processo-piloto, em todos os casos, a fim de participar, foi necessário fornecer (além dos dados pessoais necessários para identificação) dados sobre sexo, idade e nível de educação. Os dados, portanto, referem-se a todo o grupo de participantes nos diferentes processos. Nos casos de Milão e Wuppertal, onde também havia a possibilidade de participar pessoalmente, os participantes foram registrados *in loco* na plataforma, com o apoio de facilitadores equipados com computadores durante reuniões públicas. Todos os dados coletados durante o projeto Empatia foram, de forma anônima, publicados com uma licença *open* no portal <<https://goo.gl/xcXHx5>>, juntamente às demais informações detalhadas.

17. Disponível em: <<https://goo.gl/nGT5DD>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

Em geral, os dados coletados pelo Empatia nos quatro pilotos parecem reforçar a hipótese de que o uso de plataformas digitais possa replicar os mesmos mecanismos e barreiras de acesso que normalmente regulam a participação na vida política das cidades. É, portanto, necessário perguntar-se em que medida os processos de inovação democrática digitais são capazes de englobar a demanda por participação não expressada na sociedade europeia contemporânea da qual falamos no início deste artigo. Ou melhor, não consolidem exclusões que já existem se olharmos os sistemas administrativos e políticos ligados à democracia representativa.

Certamente, o uso das tecnologias digitais nos processos de participação parece ser um fenômeno adquirido e difícil de reverter, seja pela presença de cada vez mais “nativos digitais” na população, seja pelos investimentos dos vários países e da própria União Europeia nos campos de governo e governança eletrônica (Pietro-Martín, Marcos e Martínez, 2011). Portanto, não é possível imaginar formas nostálgicas de retorno a uma participação completamente analógica e presencial. Neste quadro, a conclusão principal do Empatia é a confirmação de uma das suas principais hipóteses iniciais: que o uso simplista e não crítico de ferramentas sofisticadas e complexas como as plataformas de participação arrisca aprofundar as linhas de exclusão já presentes nas sociedades urbanas europeias. Nesse sentido, a integração de tecnologias na gestão de processos participativos deve sempre ser abordada de forma crítica e reflexiva, considerando as implicações das escolhas tecnológicas na seleção dos participantes e nas suas interações digitalizadas.

Por meio da experimentação da nova plataforma Empatia, são identificadas duas questões principais para reinterpretar o papel das tecnologias em uma função inclusiva.

- 1) A primeira é a necessidade de projetar processos participativos “híbridos”, que mantenham um equilíbrio entre os canais *on-line* e presenciais. Na verdade, existem diferentes canais de participação alternativos às plataformas colaborativas que existem e coexistem com essas, sejam esses canais ativados por iniciativa dos governos locais, sejam desenvolvidos em formas auto-organizadas e de baixo para cima. Tais canais, se não coordenados entre si, tendem a compartimentar-se e a não se comunicar, quando não a entrarem em competição direta como interlocutores legítimos das autoridades locais (Spada e Alegretti, 2017). O conflito entre diferentes públicos dentro de sistemas participativos complexos não é uma peculiaridade dos processos “híbridos”, mas o elemento digital ajuda a aprofundar tal tendência, facilitando a criação de sistemas microrrelacionais não comunicantes. Em suma, multiplica exponencialmente as esferas públicas locais, em que os sujeitos dotados de maiores competências e habilidades (técnicas e retóricas) tendem a desempenhar um papel de poder. Por um lado, é necessário que o desenho institucional dos processos participativos leve em conta essa complexidade e seja concebido como uma operação de desenho e “costura” visando recompor canais e públicos fragmentados. Por outro lado, existe um patrimônio de conhecimentos, recursos e metodologias desenvolvidas em torno de formas de participação democrática e inovação presenciais que muitas cidades acumularam ao longo dos anos, tanto na administração pública quanto na sociedade civil local, em que o problema da inclusão tem sido seriamente enfrentado por meio de uma ampla gama de soluções possíveis (Ganuza e Francés, 2012). Esta experiência deve, portanto, ser valorizada também nos processos participativos “híbridos”, evitando recomeçar “do zero”, como é o caso da última geração de OPs espanhóis, que quase esqueceu as centenas de experiências bem-sucedidas desenvolvidas em várias cidades entre 2004 e 2011.

- 2) A segunda questão aberta é como tornar acessíveis os canais de participação digitais a um público diversificado. Isso implica o envolvimento ativo de futuros participantes na concepção e no desenvolvimento de tecnologias de participação e de suas interfaces digitais, seguindo em parte o indicado na literatura de *co-design* (Manzini, 2014). Na experiência empírica do projeto Empatia, o único piloto que realmente projetou as interfaces digitais junto com os cidadãos que as usariam foi o caso alemão de Wuppertal. Isso certamente contribuiu para reduzir os preconceitos e os erros estatísticos (vieses) referidos à amostra de participantes. A transferência de modelos procedimentais e soluções organizacionais para inovações democráticas de um contexto cultural e administrativo para outro é certamente mais rápida e fácil quando acontece graças à transferência de tecnologia. Mas – ao mesmo tempo – o risco é que o território que “receba” os modelos e as tecnologias desenvolvidos em outros lugares não seja capaz de mudar a tecnologia, terminando por absorver – junto da tecnologia – um desenho institucional baseado, talvez, em um contexto social e territorial muito diverso. Nesse sentido, a escolha das ferramentas tecnológicas deveria ser guiada sobretudo pelas necessidades locais, e não pela oferta tecnológica, como parece ser cada vez mais evidente no cenário europeu, no qual emergem e espalham-se três modelos de gerenciamento tecnológico.

O Empatia mostrou que apenas as maiores cidades são capazes de desenvolver e personalizar suas próprias soluções a partir da experiência e do conhecimento tecnológico estabelecido no interior das estruturas administrativas. Como resultado, desenvolvem novas tecnologias ou adaptam ferramentas digitais preexistentes, introduzindo novas funções que permitem ampliar a interação entre usuários (conforme ocorrido em Bolonha, Barcelona e Paris). Em vez disso, as cidades que escolhem confiar na oferta do mercado precisam ter uma boa capacidade de avaliação em torno das opções de serviços prestados por terceiros e projetados sobretudo para se difundirem rapidamente a partir de uma perspectiva comercial. Aqui, há um forte risco de ter que adaptar o procedimento institucional às possibilidades oferecidas pelos instrumentos. Uma discussão semelhante diz respeito ao uso de plataformas abertas e gratuitas, como as mencionadas anteriormente. Embora essas ferramentas ofereçam a possibilidade de modificar o código e geralmente sejam concebidas como instrumentos adaptativos e flexíveis, o nível de conhecimento tecnológico frequentemente necessário para efetivamente as usar em condições adaptadas e não “por padrão” permanece muito alto.

Durante o curso da pesquisa, o consórcio Empatia tentou desenvolver uma plataforma que se baseasse nesta necessidade de flexibilidade e adaptabilidade, publicada sob a Affero General Public License (AGPL) em um repositório público. Os próximos meses dirão se a operação tem sustentabilidade, e se será possível construir, em torno da plataforma, uma comunidade de desenvolvedores capazes de modificar, amadurecer e atualizar a tecnologia.

É muito provável que seja necessário – para os parceiros do projeto agora em fechamento – continuar trabalhando no futuro próximo em torno da escalabilidade da plataforma, a fim de evitar a reprodução da dicotomia entre pequenos centros (sem recursos e conhecimento para adaptá-la aos seus territórios) e os centros maiores. Esse desafio exige não só as características intrínsecas da flexibilidade da plataforma, mas também o apoio “subsidiário” de instituições de níveis superiores (como províncias ou regiões) que possam apoiar as administrações menores, investindo em recursos humanos e em disseminação de conhecimento. Além disso, também devem apoiar os municípios administrativamente mais frágeis em algumas operações complementares (tais como o armazenamento

e a proteção de dados pessoais dos participantes) que – na rápida evolução das normas de privacidade europeias – se tornaram um pesado fardo de gestão, especialmente para aqueles municípios com pouca equipe e energia para se dedicar a tais tarefas.

## REFERÊNCIAS

BLONDIAUX, Loïc; SINTOMER, Yves. L'impératif délibératif. **Revue des Sciences Sociales du Politique**, n. 57, p. 17-35, 2002.

GANUZA, Ernesto; FRANCÉS, Francisco. The deliberative turn in participation: the problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. **European Political Science Review**, v. 4, n. 2, p. 283-302, 2012.

MANZINI, Ezio. Making things happen: social innovation and design. **Design Issues**, v. 30, n. 1, p. 57-66, 2014.

PRIETO-MARTÍN, Pedro; MARCOS, Luis de; MARTÍNEZ, Jose Javier. The e-(R) evolution will not be funded. **European Journal of ePractice**, v. 15, p. 62-89, 2011.

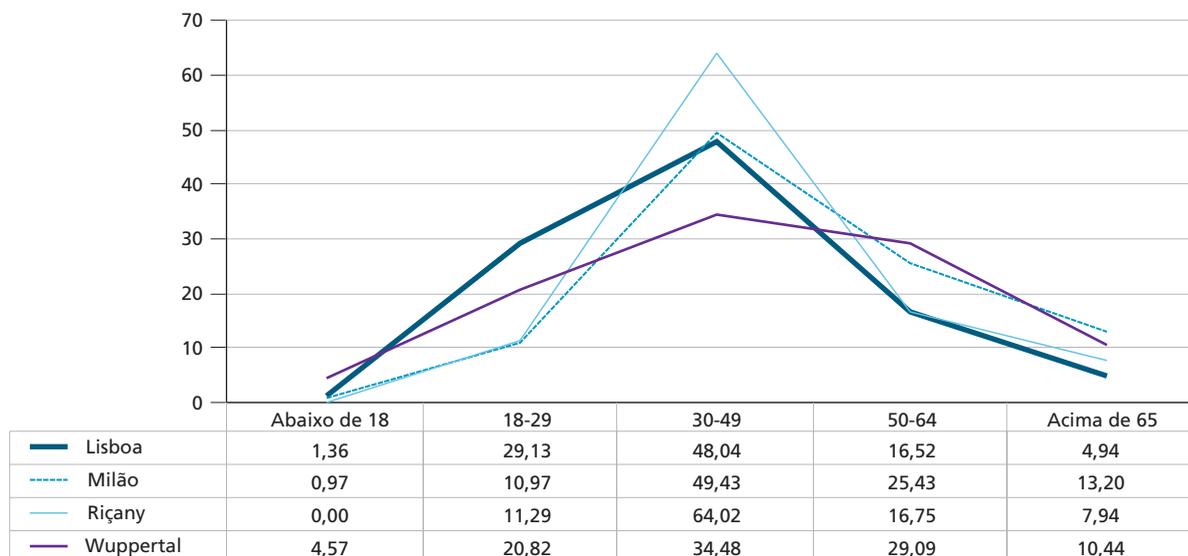
SECCHI, Michelangelo. **Hybrid participatory budgeting: the challenges of a multi-channel participation**. Poznan: IPSA, 2016.

SINTOMER, Yves; ALLEGRETTI, Giovanni. **I bilanci partecipativi in Europa: nuove esperienze democratiche nel vecchio continente**. Nuovo Municipio: Ediesse, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/a2DTJR>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

SPADA, Paolo; ALLEGRETTI, Giovanni. Integrating multiple channels of engagement in democratic innovations: opportunities and challenges. *In*: DI MARCO, Adria; YUPING, Mao. (Eds.). **Handbook of Research on Citizen Engagement and Public Participation in the Era of New Media**. Hershey: IGI Global, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/ReCXgD>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

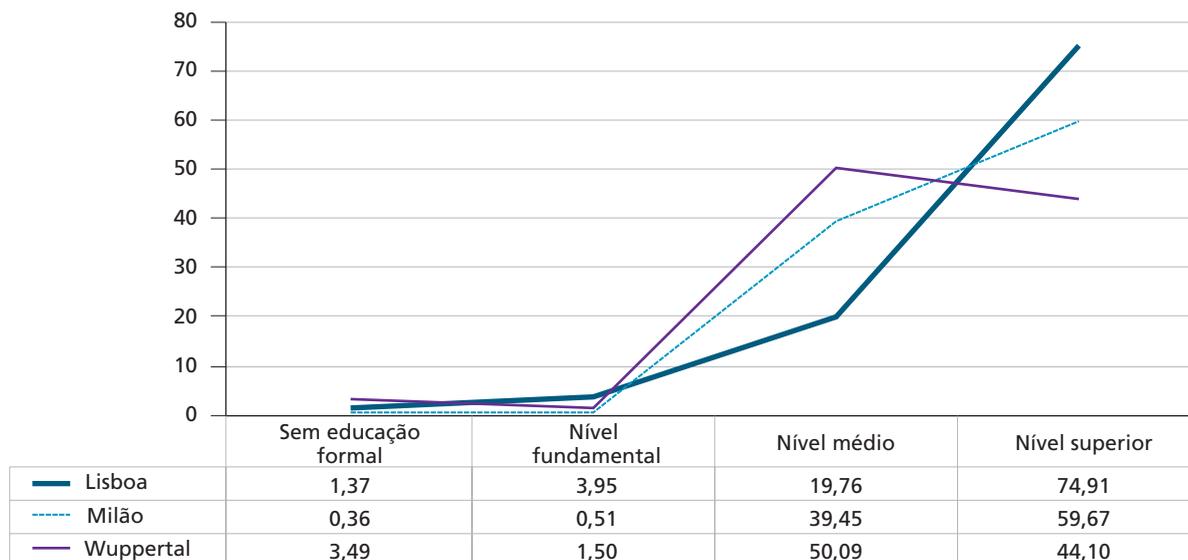
## APÊNDICE

GRÁFICO A.1  
**Idade dos participantes**  
 (Em %)



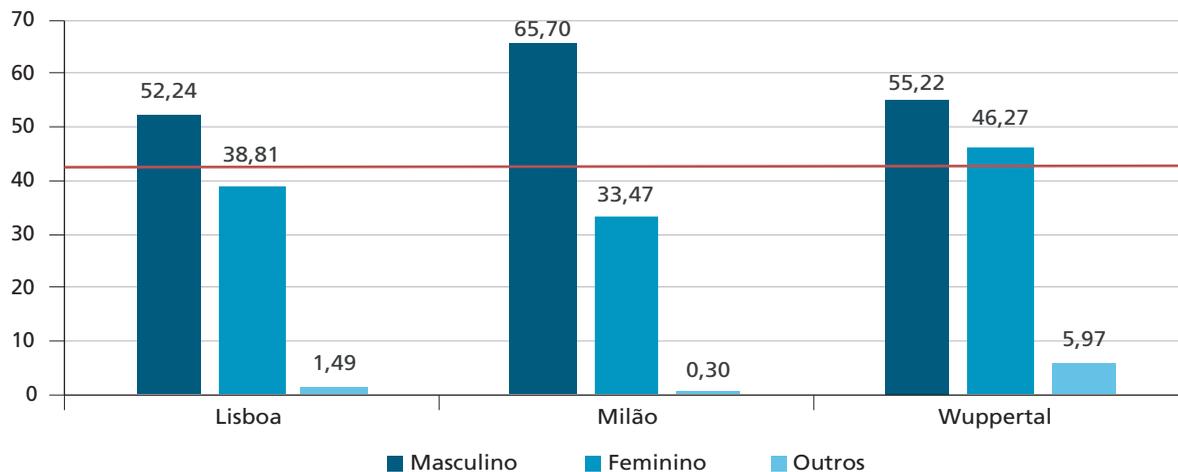
Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.2  
**Nível educacional**  
 (Em %)



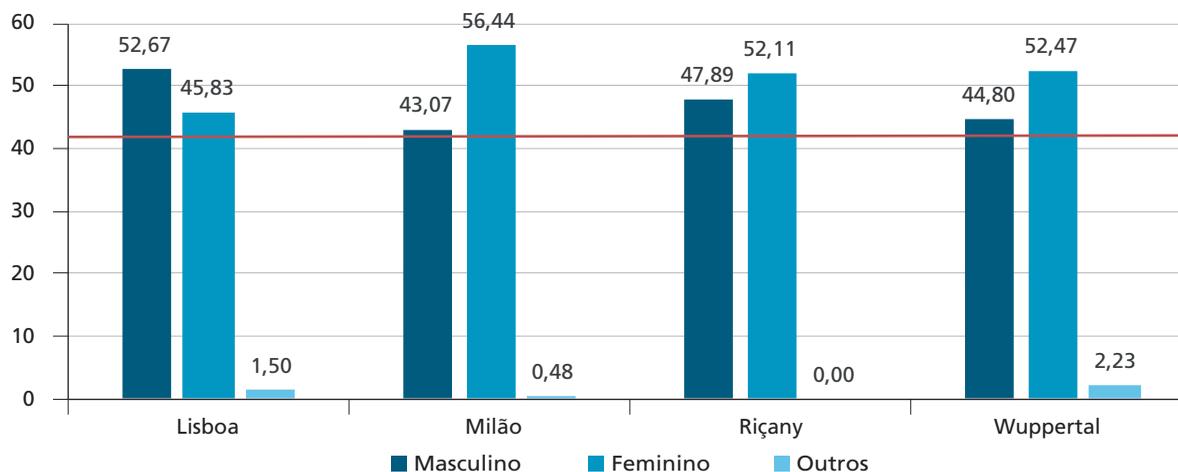
Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.3  
**Gênero dos proponentes**  
 (Em %)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO A.4  
**Gênero dos participantes**  
 (Em %)



Elaboração dos autores.

