

Geopolítica das cidades velhos desafios, novos problemas



Renato Balbim
Organizador



Como uma agenda global urbana deve responder aos desafios sociais, econômicos e ambientais enfrentados por uma sociedade urbana desigual? Como deveria ser combatido o aprofundamento das desigualdades socioespaciais e da segregação presente nas cidades, principalmente em países em desenvolvimento?

Vários capítulos deste livro discutem por que e como tal agenda deve abordar as causas e as consequências das desigualdades socioespaciais, tais como o número crescente de moradores em assentamentos informais e precários; a concentração da propriedade nas mãos de poucos; a crescente financeirização da terra e da moradia; a privatização dos espaços públicos; o aumento da insegurança urbana; e a diminuição dos espaços da sociedade civil.

Na tentativa de explicar a distribuição desigual da riqueza, de recursos e de oportunidades, muitos defendem uma mudança de paradigma sobre como o desenvolvimento urbano deva ser financiado, produzido e gerido.

Uma mudança proposta é o efetivo comprometimento dos governos com a redistribuição, assim como com os esforços de desconcentração e redemocratização das políticas de acesso à habitação, à propriedade, aos serviços básicos, aos espaços públicos, e das formas de governança.

Enfatiza-se que os compromissos no sentido de uma mudança de paradigma urbano devem resultar na efetivação do direito à cidade para todos, ou seja, o direito de todos os habitantes, de gerações presentes e futuras, temporários e permanentes, de usar, ocupar, produzir, governar e desfrutar de cidades pacíficas, justas, inclusivas e sustentáveis. Cidades, vilas e aldeias devem então ser entendidas como um bem comum essencial para uma vida plena e decente.

Para tanto, se faz necessária a mudança de uma abordagem técnico-econômica para uma abordagem baseada nos direitos humanos. Isso implicaria conferir poder e alocar recursos aos governos locais, e também garantir e preservar espaços vitais para os grupos sub-representados e as comunidades excluídas – reconhecendo os assentamentos e o trabalho informais, fazendo cumprir a função social da terra, combatendo a especulação imobiliária e garantindo a tributação progressiva sobre a propriedade.

Nesse sentido a questão fundamental que se coloca refere-se à possibilidade de engajar os governos a implementar essas mudanças em um contexto de privatização, de limitações na prestação de serviços sociais, e de governança neoliberal orientada para o mercado.

Este livro oferece contribuições ao apontar questões fundamentais sobre o tema e, sobretudo, ao buscar respostas no contexto de realização da III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, a ser realizada em Quito em outubro de 2016, e que contará com a participação de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, acadêmicos, empresas privadas, fundações, governos nacionais e locais, e representantes da Organização das Nações Unidas (ONU).

Letícia Osorio

**Oficial de Programas em
Direitos Humanos
Fundação Ford Brasil**

Geopolítica das cidades velhos desafios, novos problemas



Renato Balbim
Organizador

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Juliano Cardoso Eleutério

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Claudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Alice Pessoa de Abreu

Chefe de Gabinete, Substituto

Márcio Simão

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Geopolítica das cidades velhos desafios, novos problemas



Renato Balbim
Organizador

Brasília, 2016

ipea

Geopolítica das cidades : velhos desafios, novos problemas / organizador:

Renato Balbim. – Brasília : Ipea, 2016.

364 p. : il., gráfs. color.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-85-7811-288-2

1. Política Urbana. 2. Desenvolvimento Urbano. 3. Cidades. 4. Políticas Públicas. 5. Acordos Internacionais. 6. Nova Tecnologia. 7. Desenvolvimento Sustentável. 8. Participação Social. I. Balbim, Renato. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 307.76

Esta publicação faz parte das atividades conjuntas no âmbito do Programa Executivo CEPAL/Ipea.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO9

PROLEGÔMENOS: A ESPERANÇA NAS CIDADES 11
Renato Balbim

PARTE 1

DESENVOLVIMENTO E CIDADES:VELHOS DESAFIOS, NOVOS PROBLEMAS

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS URBANAS E PARTICIPAÇÃO: O RESGATE
DA DEMOCRACIA PELA BASE25
Ladislau Dowbor

CAPÍTULO 2

PROMESSAS DESFEITAS: NOTAS INTRODUTÓRIAS55
Marcio Pochmann

CAPÍTULO 3

AVANÇOS E RECUOS NA QUESTÃO URBANA RUMO
AO HABITAT III67
João Sette Whitaker Ferreira

CAPÍTULO 4

UMA NOVA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO URBANO
É POSSÍVEL? UM OLHAR A PARTIR DO BRASIL.....77
Nabil Bonduki

CAPÍTULO 5

UM VELHO DESAFIO E UM NOVO PROBLEMA:
PLANEJAMENTO DA INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA LATINA97
Ricardo Jordan
Felipe Livert

PARTE 2

GEOPOLÍTICA DAS CIDADES E GOVERNANÇA LOCAL PARTICIPATIVA

CAPÍTULO 6

DIPLOMACIA DE CIDADES: AGENDAS GLOBAIS, ACORDOS LOCAIS 123
Renato Balbim

CAPÍTULO 7

CIDADE CORPORATIVA, AÇÕES INTERNACIONAIS E A LUTA
PELO DIREITO À CIDADE: DESAFIOS COLOCADOS À HABITAT III..... 171
Ana Fernandes
Glória Cecília Figueiredo

CAPÍTULO 8

TRAJETÓRIAS URBANAS: CIRCULAÇÃO DE IDEIAS E CONSTRUÇÃO
DE AGENDAS NO SUL GLOBAL – LIMITES E POTENCIALIDADES
DA HABITAT III 195
Jeroen Klink

CAPÍTULO 9

ESCALAS HÍBRIDAS DE ENGAJAMENTO SOCIAL: COMO A INTEGRAÇÃO
DE TECNOLOGIAS PODE AMPLIAR OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS? 213
Giovanni Allegretti
Audrey Tang
Michelangelo Secchi

CAPÍTULO 10

CONTRIBUIÇÕES DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO
E DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA
UMA NOVA AGENDA URBANA 247
Luis Fernando Lara Resende
Cleandro Krause

CAPÍTULO 11

ACORDOS INTERNACIONAIS, MUDANÇAS CLIMÁTICAS
E OS DESAFIOS URBANOS..... 277
Gustavo Luedemann
Jose Antonio Marengo
Letícia Klug

PARTE 3
INCLUSÃO SOCIAL: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O DIREITO
À CIDADE

CAPÍTULO 12

DIREITO À CIDADE E HABITAT III: UMA AGENDA COMPARTILHADA
ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E OS GOVERNOS LOCAIS299
Lorena Zárate

CAPÍTULO 13

CIDADES BRASILEIRAS PARTICIPATIVAS E DEMOCRÁTICAS? REFLEXÕES
ÀS VÉSPERAS DA CONFERÊNCIA HABITAT III313
Francisco Comaru

CAPÍTULO 14

O DIREITO À CIDADE COMO QUESTÃO CENTRAL PARA A NOVA
AGENDA URBANA MUNDIAL325
Nelson Saule Júnior

CAPÍTULO 15

MEIOS DE VIDA E INCLUSÃO SOCIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS COMO
RESULTADO DA LUTA SOCIAL – A EXPERIÊNCIA DO PLANO BRASIL
SEM MISÉRIA345
Fernando Kleiman

ESCALAS HÍBRIDAS DE ENGAJAMENTO SOCIAL: COMO A INTEGRAÇÃO DE TECNOLOGIAS PODE AMPLIAR OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS?¹

Giovanni Allegretti²
Audrey Tang³
Michelangelo Secchi⁴

O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual de acessar recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela transformação da cidade. Além disso, é um direito comum e não um direito individual uma vez que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo para reformar os processos de urbanização. A liberdade de criar e recriar nossas cidades e a nós mesmos é, quero demonstrar, um dos mais preciosos, ainda que um dos mais negligenciados, de nossos direitos humanos. (D. Harvey, 2008, p. 23, tradução nossa).

1 INTRODUÇÃO: QUANDO QUESTIONAR A RELEVÂNCIA DA ESCALA DE AÇÃO

Na última década, a participação de cidadãos em processos de tomada de decisão tem sido considerada um componente fundamental da construção do direito à cidade. Ao mesmo tempo, a cidade também tem sido o palco principal no qual a maioria dos experimentos em inovação democrática, que floresceram ao redor do mundo no mesmo período, ocorreu. Entre essas inovações, valem ser destacadas: orçamento participativo (OP), planejamento urbano participativo e técnicas de desenvolvimento integradas, Agenda 21, metodologia de debate público, reuniões eletrônicas de cidadãos e diversas variações de júris, painéis e assembleias de cidadãos que, nas duas últimas décadas, vêm acompanhando a tomada de decisão pública em todo o mundo, se hibridizando e se adaptando a diferentes culturas.

1. Este capítulo deve parcialmente suas reflexões ao projeto O Orçamento Participativo como Instrumento Inovador Para Reinventar as Autarquias em Portugal e Cabo Verde: uma Análise Crítica da Performance e dos Transfers (financiado por FCT com recursos PTDC/CS-SOC/099134/2008 – FCOMP-01-0124-FEDER-009255) e a um projeto mais recente financiado pelo Horizonte 2020 – Programa-Quadro Comunitário de Investigação & Inovação da União Europeia pelo contrato de subvenção Enabling Multichannel Participation Through ICT Adaptations – EMPATIA (687920).

2. Investigador Sênior do Centro de Estudos Sociais de Portugal. Coordenador do Projector EMPATIA.

3. Hacker cívica e ministra de políticas digitais de Taiwan.

4. Investigador Júnior do Centro de Estudos Sociais de Portugal.

Na prática, as autoridades locais (principalmente os municípios) têm sido o agente institucional principal envolvido em um processo de profunda intensificação de regimes urbanos democráticos, ao abrir seus processos de tomada de decisão para a participação ativa de cidadãos não eleitos e grupos sociais. Em diversos casos, a decisão de proceder desta forma é fomentada por representantes de oficiais eleitos, conscientes da necessidade de renovar os métodos de governo na “era da desconfiança” (Rosanvallon e Goldhammer, 2008), enquanto, em outros casos, foi a pressão da sociedade civil organizada que conseguiu, de baixo para cima, convencer instituições a abrir novos espaços relevantes de diálogo social.

Como consequência dessa tendência de multiplicação de inovações participativas no nível local, muitos estudiosos e ativistas argumentam que a escala reduzida desses processos limite, intrinsecamente, seu potencial de influência sobre as relações de poder que efetivamente moldam as definições estratégicas em urbanização e, em decorrência, influenciam estruturalmente o desenvolvimento local (Souza, 2015). Autores como Mark Purcell desenvolveram o conceito de *Local Trap* (armadilha local) exatamente para definir a tendência de pesquisadores e ativistas de generalizar um conjunto de premissas relacionadas a valores como tipicamente “inerentes à escala local” (Purcell, 2006). Este conceito refere-se a diversos significados invisíveis e não declarados que associam a *local* como sendo uma reação e justaposição ao quadro cultural construído em torno de *global*. Como este último termo é associado ao capitalismo neoliberal, injustiças sociais e frequente falta de democratização – ou à baixa intensidade de regimes democráticos formais – um duplo vínculo conceitual (Hesse, 2004) similar é criado em torno do conceito de local em diferentes dimensões: localização/democratização, comunidade/comunidade local, população local/soberania local, desenvolvimento local/desenvolvimento baseado na comunidade. De forma mais geral, “o uso do adjetivo ‘local’ para ideias mais específicas como ‘indígena’, ‘pobre’, ‘rural’, ‘fraco’, ou ‘tradicional’, mesmo que não haja nada de essencialmente local sobre essas categorias” (Purcell, 2006). Vieses similares são também visíveis na literatura acadêmica sobre inovações democráticas e democracia urbana e constituem uma ambiguidade silenciosa em todo o debate sobre direito à cidade e sua aplicação.

A questão que se gostaria de focar neste capítulo está diretamente ligada à efetiva capacidade de experimentos locais de inovação democrática de consubstanciar o direito à cidade: para estabelecer um novo conjunto de direitos relacionados à condição de habitante de um espaço urbano e para influenciar as relações de poder que de fato estão na base das estratégias de urbanização, assim como dos mecanismos relacionados de criação e acumulação de valor.

De fato, por um lado, parece evidente que os investimentos de capital que transformam os espaços urbanos em cidades do mundo são sempre mais dependentes de mecanismos decisórios que se passam fora do domínio público

e, frequentemente, em uma escala que não corresponde à do local físico onde os projetos de urbanização são implantados. Por outro lado, o baixo escalão do setor público normalmente não tem força suficiente para aplicar novos direitos de forma autônoma, sem o apoio de níveis administrativos e políticos superiores.

Isto é válido também em casos de Estados-nação que já tenham delegado e descentralizado parte de seu poder para outras entidades – por exemplo, no contexto da União Europeia, onde, até pelo menos 2008, descentralização foi um conceito-chave para reformas do setor público. Pode-se usar a definição de *subsidiariedade assimétrica* para descrever o quadro da descentralização sob o neoliberalismo, no qual a transferência de competências não corresponde a uma transferência equivalente de fundos para se realizar as novas obrigações, frequentemente deixando as autoridades locais expostas a endividamento e financeirização progressiva.

Como exemplo, é interessante ressaltar o quanto os orçamentos municipais em todo o mundo estão sofrendo de males decorrentes da dependência da trajetória (*path-dependency*), causados por altos juros no pagamento de dívidas e pela dependência de transferências de níveis governamentais superiores. Em muitos casos, o único recurso disponível para investimentos estruturais são os oriundos de taxas de urbanização: o que, como consequência, cria uma espiral dramática na qual a autonomia financeira das autoridades locais se torna dependente da produção de espaços lucrativos, criando um círculo vicioso de especulação, com venda e fechamento de áreas públicas comuns.

Como consequência de tais tendências perversas, a extensão dos processos de participação deve ser questionada a fim de se pesquisar e analisar sua real eficácia. Qual deveria ser a escala socioinstitucional adequada das inovações em participação para se atingir as necessidades básicas, em termos políticos, sociais e econômicos, assim como as reivindicações, dos cidadãos? É a extensão do experimento participativo um fator realmente determinante em seu sucesso ou a existência de redes e massas críticas de práticas locais poderia adequadamente compensar a armadilha da proximidade?

De uma perspectiva teórica, ecologistas políticos já desconstruíram a natureza socioambiental de cada escala geográfica (Swyngedouw e Heynen, 2003), incluindo a de participação social e conflito. A onda de movimentos sociais altermundialistas que caracterizou o fim do milênio pode ser reconhecida como um exemplo poético mitológico de “glocalização” das reivindicações sociais. A estratégia utilizou o palco oferecido pelos megaeventos de instituições globalizadas – como o encontro da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Seattle em 1999 ou a reunião do G8 em Gênova em 2001 – como base para organizar uma contra estratégia capaz de tornar visíveis desafios locais como a extensa difusão de organismos geneticamente modificados (OGMs) ou a crescente exposição ao endividamento das

sociedades do sul. Além dos movimentos sociais auto-organizados, a atividade em rede envolveu um amplo espectro de organizações não governamentais (ONGs) e atores institucionais na organização de grandiosos experimentos participativos conhecidos como fóruns sociais: um conjunto de espaços participativos flexíveis e transversais, capazes de conectar o âmbito local à dimensão global, com uma celebração anual nos fóruns sociais mundiais (FSMs) que ocorrem desde 2001. Justamente no contexto do primeiro FSM, realizado em Porto Alegre em 2001, a prática de orçamento participativo vivenciada no Brasil e na América Latina foi disseminada pela primeira vez através da Europa, graças à circulação de conhecimentos e de práticas viabilizada por redes internacionais de ativistas e autoridades locais como o Fórum de Autoridades Locais para Inclusão Social (FAL) (Sintomer e Allegretti, 2009).

Similarmente, em eventos internacionais mais recentes das Nações Unidas – como no caso da Rio+20, em 2012 – os organizadores vêm conduzindo processos oficiais de consulta com o duplo objetivo de identificar e incluir na agenda institucionais as propostas e necessidades da sociedade civil, mas ao mesmo tempo de também neutralizar e enfraquecer as posições mais conflituosas dentro dos movimentos sociais.

Enquanto esses exemplos criaram referências organizacionais estratégicas para movimentos sociais e ativistas na cena global – baseadas na organização de eventos de oposição a megaeventos –, o quadro real se mostra muito mais complexo e diferenciado quando se pesquisa o desenvolvimento de práticas participativas sistemáticas em níveis intermediários (entre o local e o global). Analisando experiências concretas de inovação democrática, parece evidente como até pouco anos atrás era praticamente impossível de se imaginar a participação sistemática em larga escala, ainda que casos pontuais existissem em contexto específicos, especialmente em termos de referendo, iniciativas legislativas a partir da base ou outras iniciativas específicas de participação. Atualmente, alguns dispositivos de participação impuseram fortemente sua presença no panorama internacional, especialmente no nível local. Eles frequentemente se movem entre experimentos de institucionalização e um forte uso de tecnologias de informação e comunicação, sendo que, até hoje, estas muitas vezes enfraqueceram o impacto social e a força dos processos de participação, porque contribuem para a redução do diálogo social a uma consulta “leve” e a consolidações mecânicas de preferências individuais. Mas tentativas de dar escala a inovações em participação para níveis administrativos superiores estão se ampliando em quantidade e qualidade. Isto ocorre, por um lado, em paralelo ao fortalecimento do nível regional como um espaço significativo de governo – especialmente dentro da União Europeia ou em estados federais em outras partes. Por outro lado, isto se dá em um quadro no qual os poderes municipais são forçados a se fundir ou unir forças com entidades supramunicipais ou

intercomunitárias, por exemplo, novos órgãos estabelecidos para governar áreas metropolitanas acima das fronteiras administrativas dos municípios. Estes, por sua vez, frequentemente, têm menos legitimidade e reconhecimento democrático por parte de seus habitantes.

Sem dúvida, a ampla difusão das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e o rápido desenvolvimento de tecnologias colaborativas, assim como de abordagens comportamentais relacionadas, abriram um novo espectro de possibilidades, não só por permitir que um grande número de pessoas possa participar de processos de grande escala – por exemplo, iniciativas de legislação popular em nível nacional –, mas também interconectando diferentes níveis de participação, criando, assim, relações entre processos já existentes e fomentando a criação de coalizões capazes de ampliar crescer mantendo a complexidade e diversidade originais. Como mostrado por Allegretti, Corsi e Allegretti (2016), na última década diversas experiências ocorreram, o que criou espaços de participação para processos constitucionais ou para emendas constitucionais profundas, além do papel das assembleias constituintes tradicionais, como nos casos de África do Sul, Quênia, Nepal, Bolívia, Equador, Islândia e Irlanda, entre os mais recentes e os mais radicais. Nesses casos, o motivador dos processos foi, principalmente, a necessidade de realizar de forma compartilhada a definição de valores fundamentais comuns para serem a base de um novo quadro legal nacional – ou mesmo plurinacional, ou, pelo menos, multicultural. Outras experiências se deram pela opção estratégica de compartilhar reformas com a população – como o sistema eleitoral, no caso das assembleias de cidadãos, experimentado na província da Colúmbia Britânica, no Canadá –, o que dificilmente ocorreriam caso se contasse somente com a capacidade de autorreforma dos representantes eleitos e seu desejo de abrir mão gradualmente de privilégios consolidados.

2 UMA OBSERVAÇÃO SIMPLES AOS LEITORES DESTA TEXTO

Dentro da perspectiva apresentada no parágrafo anterior, este texto busca gerar uma pequena contribuição para o entendimento de como o desafio colocado pela escala em que se dão os processos participativos pode ser gradualmente superada por meio do que Leonie Sandercock (2003) uma vez chamou de “milhares de minúsculas ações de empoderamento”.

Por esta razão, a questão de pesquisa que inspira esse capítulo é: em que medida e por meio de quais mecanismos processos de democracia deliberativa ocorrido no âmbito das cidades podem influenciar a elaboração de políticas públicas em outro nível que não somente o governo local? Nossa hipótese é que as TICs podem ter um papel crucial ao oferecer a oportunidade técnica de ampliação de escala, mas elas também acentuam os aspectos de fragmentação e

individualização da participação. A fim de tornar seu uso eficaz, redes e grupos organizados são cruciais não só quando atuam como *ativadores* de dinâmicas participativas em grandes escalas, mas também quando atuam como *tradutores* entre linguagens e culturas que ainda não são capazes de interagir em profundidade. Baseados nesta premissa, nos próximos parágrafos, serão apresentados dois casos diferentes, em diferentes cantos do planeta e em estágios de desenvolvimento distintos:

- 1) O primeiro caso é Portugal, em seus estágios iniciais para a construção da lei nacional de participação em Portugal. Esta foi defendida por algumas organizações profissionais ou de pesquisa e tem sido promovida por uma rede de autoridades locais comprometidas com experimentos em inovações democráticas, especialmente orçamento participativo, aproveitando a disponibilidade de plataformas colaborativas, que criam a oportunidade para uma difusão capilar de tais inovações.
- 2) O segundo exemplo, em um estágio mais avançado em sua história política, é Taiwan. Descreve o caso do Taiwan.g0v, um movimento de *hackers cívicos*⁵ inicialmente baseados na cidade de Taipé, que conseguiu dar escala a suas ambições e conectar a ocupação física de espaços urbanos com a capacidade de demandar uma melhor e mais substancial democratização das autoridades locais e nacionais.

A escolha aqui feita foi de dar valor a duas *histórias silenciadas* de países semiperiféricos (Santos e Meneses, 2009) que raras vezes são propriamente considerados, pelo menos até agora. De um ponto de vista metodológico, é importante ressaltar que os pesquisadores que escreveram as duas narrativas apresentadas nos próximos parágrafos foram, de formas diferentes, uma parte ativa dos movimentos descritos. Ainda que não se alegue neutralidade em relação aos eventos, e escolhendo uma descrição dos casos que se iniciam a partir de suas próprias experiências como agentes ativos, tentou-se também adotar uma abordagem *reflexiva*, incorporando outras perspectivas e críticas que emergiram ao longo dos últimos dois anos, especialmente na blogosfera e em outros raros espaços de debate público.

3 A SURPRESA PORTUGUESA: CONDUZINDO MASSAS CRÍTICAS DE ENERGIA EXPERIMENTAL EM ÂMBITO LOCAL

Portugal é um pequeno país de 10 milhões de habitantes às margens da União Europeia que, historicamente, sempre atuou como uma ponte entre o velho continente e diversos países da África e da América Latina (Santos e Meneses, 2009).

5. Termo em inglês que identifica um grupo de pessoas que desenvolvem, frequentemente de forma colaborativa, soluções de código aberto usando dados públicos para solucionar problemas de ordem social.

No início do terceiro milênio, ocorreram em Portugal algumas das primeiras emulações europeias de orçamento participativo, o instrumento participativo, nascido no Brasil no fim dos anos 1980, com o objetivo de dar voz e voto aos cidadãos em questões de orçamento público, particularmente àqueles historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão durante o regime militar e elitista que governou grande parte da América Latina durante o século XX.

Desde 1998, a pequena cidade de Palmela (ao sul da área metropolitana de Lisboa) está na vanguarda da inovação, experimentando um processo de orçamento participativo, ainda que meramente consultivo, profundamente comprometido em reverter prioridades sociopolíticas, especialmente no sentido de trazer para o centro das políticas públicas a voz das áreas rurais e seus habitantes (UCLG, 2014).

Palmela, logo seguida por outros municípios vizinhos liderados pelas mesmas forças políticas – o Coligação Democrática Unitária (CDU), isto é, a coalizão entre os partidos Verde e Comunista de Portugal –, tornou-se não somente o piloto de uma importante onda de experimentos municipais em orçamento participativo, como também uma referência reconhecida na esfera europeia, graças ao ativismo na rede global do programa Urbal, que, entre 2003 e 2010, dedicou uma linha específica de financiamento à experimentos inovadores e aprendizado mútuo em finanças locais e orçamento participativo (Cabannes e Baierle, 2005).

A experiência de Palmela foi muito mais controversa em Portugal que fora do país. Efetivamente, ela foi considerada por outras forças políticas do país como o exemplo mais visível de uma abordagem ideológica “sectária”, incapaz de afirmar seus valores e sua utilidade para uma concepção mais ampliada de reforma de governança nas cidades portuguesas. Por volta de 2005/2006, já havia se tornando um experimento vitrine importante utilizado por movimentos sociais – e, especialmente, por aqueles ligados à visão altermundialista do Fórum Social Mundial – para mostrar “o verdadeiro caminho para o futuro” em termos de renovação dos poderes municipais em Portugal (Sintomer e Allegretti, 2016; Tavares *et al.*, 2015).

Nesta perspectiva, as demandas e reivindicações feitas pelos partidos de esquerda em diversos conselhos municipais de Portugal para iniciar-se experiências de orçamento participativo em cidades governadas pelos partidos Socialista e Social Democrata foram frequentemente rejeitadas violentamente. Uma mistura de tensão política contra o que era ainda visto como um *esquema neocomunista* e de um ceticismo de origem colonialista sobre a possibilidade de ideias políticas criativas de origem brasileira definirem o rumo de inovações democráticas na Europa tenderam a sufocar a energia inovadora que poderia ter se espalhado a partir do piloto de Palmela e de outras experiências municipais.

3.1 Desbloqueando uma “rua sem saída”

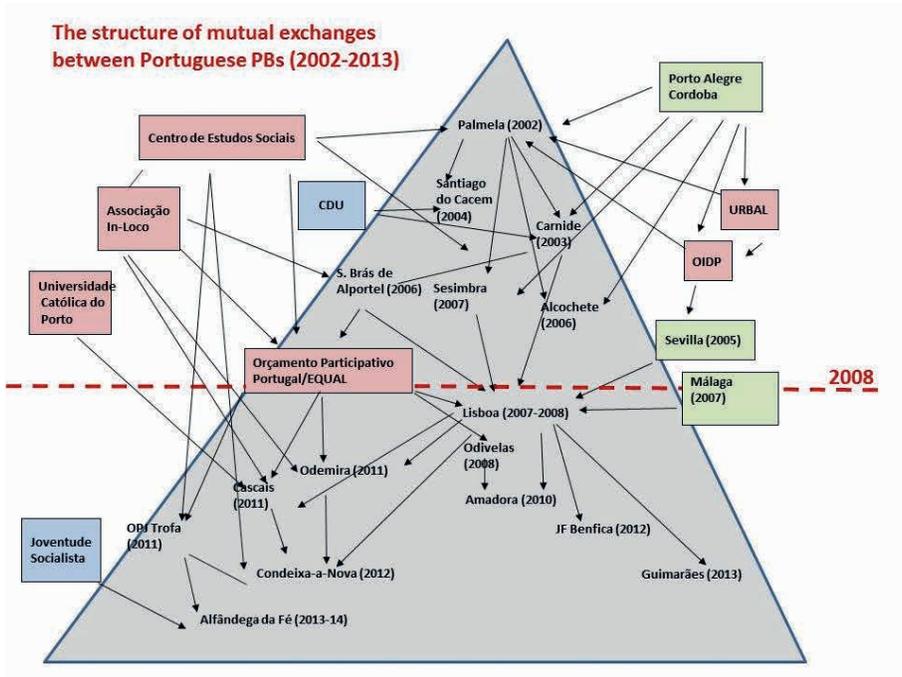
O ano da mudança desta situação para Portugal foi 2006. O Centro de Estudos Sociais (CES), da Universidade de Coimbra, junto com a In Loco, ONG de pesquisa-ação em desenvolvimento local sustentável, decidiram intervir na situação, até então estagnada. Seguindo estudos pioneiros em democracia participativa de Santos (1999; 2007), as duas instituições decidiram fortalecer treinamentos em orçamento participativo e desenvolver um papel de *tradução cultural*. Como consequência, organizaram um evento internacional que poderia trazer para Portugal experiências no tema de outros países europeus, que estavam tentando reproduzir e adaptar o instrumento brasileiro a diferentes contextos nacionais e locais. O mérito principal dessas duas instituições foi entender que um certo “reiniciar do zero” era necessário para o debate nacional em orçamento participativo, por meio da valorização do que o continente europeu havia até então produzido no campo.

A ideia central por trás de tudo isso era de fortalecer redes e oportunidade de trocas mútuas, possivelmente estimulando novas cidades portuguesas a tentar projetos-piloto. Além disso, o pesquisador das duas instituições, engajado em promover treinamentos e debates em orçamento participativo, buscou obter financiamento, consciente de que quando instituições são ainda resistentes a uma novidade normalmente não investem política e financeiramente nela. Finalmente, foi empreendida a tarefa de estabelecer redes com outras organizações da sociedade civil, vendo no orçamento participativo uma oportunidade para fortalecer o capital relacional e o tecido social organizado em um país onde o associativismo é frequentemente fraco e a participação é compreendida, principalmente, como uma concessão do topo para a base das instituições locais.

Além disso, o CES e a In Loco passaram a oferecer assessoria gratuita para o município algarvio de São Brás de Alportel para um piloto duplo de orçamento participativo, um com foco em estudantes e outro com foco em adultos, utilizando-se de financiamento da União Europeia por meio da Iniciativa Comunitária “Equal”.

A figura 1 mostra a gradual complexidade do panorama dos orçamentos participativos portugueses entre 2002 e 2008, marcado pelo aparecimento de novas experiências que atuaram como pilotos (e boas práticas) para novos modelos de orçamento participativo.

FIGURA 1
Trocas mútuas entre orçamentos participativos portugueses



Fonte: OPtrar (2014).

Posteriormente, em 2007, a In Loco e o CES escreveram e coordenaram conjuntamente um projeto chamado OP Portugal ou Orçamento Participativa Portugal: Mais Participação, Melhor Democracia, no quadro do mesmo programa Equal, por meio do qual foram capazes de prover treinamentos em âmbito nacional e regional, assim como consultorias sob medida para mais de cinquenta municípios em todo Portugal. O projeto, implantado em parceria com três autoridades locais e o Centro de Estudos de Formação Autárquica (Cefa), durou até o meio de 2009 e ganhou a menção honrosa dentre todas as iniciativas de Equal, realizando intercâmbios com outro programa nacional, o Escolhas, especialmente em relação ao orçamento participativo para crianças e escolas.

A nova iniciativa deu visibilidade aos experimentos de orçamento participativo em Portugal e agregou diversas ideias de outros experimentos europeus, começando a situar Portugal no mapa mundial de uma série de inovações no campo. O projeto OP Portugal tinha cinco resultados esperados: *i*) quebrar o silêncio e as resistências sobre orçamento participativo nos dois principais partidos (Socialista e Social Democrático), que concentram a maioria de autoridades locais de Portugal; *ii*) criar um painel construtivo de críticas sobre exemplos prévios de orçamento

participativo, para levar a experimentos de maior qualidade e impacto; *iii*) apresentar o orçamento participativo como uma ferramenta versátil de governança que pode dialogar com outros instrumentos participativos e do quadro constitucional e legal de Portugal; *iv*) tornar o orçamento participativo um *assunto de discussão pública* – especialmente na mídia, que em outros lugares é bastante silenciosa ou muito crítica sobre o assunto – e em um tópico comum para treinamentos de equipes técnicas e funcionários públicos em Portugal; *v*) contribuir com a cidade de Lisboa e apoiar o primeiro orçamento participativo codecisional de larga escala, abrindo assim o caminho para diversas réplicas em todo o país.

3.2 Uma nova coagulação de experimentos em torno da capital

Como mostrado na figura 1, o ano de 2008 representa um novo ponto de inflexão cheio de desafios e possibilidades para o orçamento participativo em Portugal. Cabe ressaltar que o último resultado do projeto OP Portugal era muito importante por criar uma onda de novos processos-piloto, muitos dos quais tiveram a tendência de “copiar-colar” as características do orçamento participativo de Lisboa sem adaptá-lo criticamente aos novos contextos. O exemplo de Lisboa, que se iniciou com um experimento cauteloso em 2007, tem se mostrado único. Além disso, Lisboa é a primeira capital europeia com orçamento participativo codecisional, garantindo pelo menos 5% do orçamento de capital para deliberação e hierarquização pelos cidadãos. Inicialmente, o processo era totalmente *on-line* (a fim de reduzir custos e ampliar sua viabilidade), mas logo o prefeito decidiu incluir reuniões presenciais, em resposta a indicações de monitoramento de que muitos cidadãos (especialmente os mais vulneráveis, idosos e não alfabetizados nas TICs) foram excluídos da primeira edição devido a seus mecanismos serem baseados na internet. Então, em 2008, o orçamento participativo de Lisboa ganhou não somente projeção nacional como também atraiu interesse internacional, devido do compromisso de fomentar redes do CES e da In Loco e do desejo de tornar Portugal mais visível junto a diversos outros lugares na cena internacional, lidando com inovações democráticas.

Dentre estas inovações estavam o Observatório Internacional de Democracia Participativa, o Comitê sobre Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos da UCLG, a Plataforma Internacional em Orçamento Participativo, entre outras. Em paralelo, organismos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), contrataram especialistas portugueses para tentar “exportar” e adaptar a experiência portuguesa em outros países lusófonos, como Cabo Verde – recentemente o Banco Mundial fez o mesmo com Moçambique.

Em 2007, iniciou-se também a organização de um encontro nacional anual de orçamento participativo em Portugal, realizado em diferentes cidades a cada ano. A partir de 2010, este encontro tornou-se um evento bienal pan-ibérico, para facilitar diálogos transversais entre experiências espanholas e portuguesas

em *democracia participativa*. Apesar do orçamento participativo se manter como o *grupo central* mais forte nos eventos, a rede foi aberta para outros tipos de inovações democráticas.

As duas instituições que vinham promovendo o *novo acordo para orçamentos participativos portugueses* em 2006, que são completamente complementares em seu trabalho entre o mundo acadêmico e o de órgãos profissionais e ONGs que apoiam autoridades locais a administrar inovações, sempre tentaram manter uma *capacidade crítica* na relação com os experimentos com os quais colaboram.

Isto foi claramente visível no caso de Lisboa (Allegretti e Antunes, 2014), cuja condução do orçamento participativo frequentemente não deu atenção para corrigir rapidamente elementos críticos que emergiram no decorrer dos anos. Nesse caso, o foco excessivo dado aos números (propostas, eleitores, volumes de recursos) em relação ao dado à qualidade das propostas e da deliberação, tornou-se um fator negativo para a expansão e evolução do orçamento participativo. Nessa perspectiva, a ausência de espaços reais para o compartilhamento cuidadoso de visões e identificação de pontos comuns a serem defendidos e valorizados mostraram o risco de transformar o processo na mera soma de preferências individuais, ou seja, um tipo de “concurso de ideias”, como Dias (2014) definiu, com poucos espaços para uma reflexão mais estratégica sobre “a cidade que seus habitantes querem”.

Cabe ressaltar que no orçamento participativo de Lisboa, de forma alinhada com a maioria dos experimentos europeus – exceto em alguns casos espanhóis e italianos –, nenhum interesse particular foi dedicado a questões relacionadas à justiça social e redistribuição de recursos.

3.3 A fase de emulações, com a consolidação de um modelo de orçamento participativo português

Durante sua sólida colaboração em diversos projetos diferentes, a In Loco e o CES mantiveram um equilíbrio cuidadoso entre redes nacionais e internacionais com o objetivo de manter vivo o interesse em relação aos limites estruturais e conjunturais mostrado por experiências reais, com o objetivo de garantir uma capacidade de autoavaliação permanente de cada cidade ou bairro local interessado em experimentos participativos.

FIGURA 2
Logotipos de projetos conjuntos conduzidos pela In Loco e CES (2008-2016)



Pode-se ver então que algumas das críticas mencionadas anteriormente foram definitivamente incorporadas e consideradas por novos experimentos em orçamento participativo realizados 2 a 3 anos após o de Lisboa, como no caso de Cascais, uma das maiores e mais ricas cidades de Portugal, localizada no litoral na área metropolitana da capital. Em 2011, Cascais – diferentemente de Lisboa governada por uma coalizão política de centro-direita – decidiu se engajar em orçamento participativo, inserindo-se no quadro do programa Agenda XXI, como parte de uma visão compartilhada mais ampla com os habitantes. O modelo de orçamento participativo que foi elaborado valorizava principalmente espaços deliberativos, permitindo aos cidadãos apresentar propostas somente por meio da participação em reuniões presenciais, ainda que a fase de votação fosse organizada principalmente por meio de ferramentas de TICs (internet, SMS, veículo utilitário equipado com computadores que circulam por todo o território municipal).

O orçamento participativo de Cascais, especialmente após ser reconhecido internacionalmente diversas vezes como *boa prática*, abriu caminho para uma nova geração de orçamentos participativos portugueses, incluindo os de grandes cidades como as capitais de Açores e da Madeira (Ponta Delgada e Funchal), assim como de municípios menores, por exemplo, Agueda, Albufeira, Loulè, Alenquer ou Caminha (a primeira a iniciar uma discussão sobre receitas e não somente sobre despesas). Esta pode ser considerada a *terceira geração* de orçamentos participativos portugueses (Dias, 2014), cuja uniformidade é muito mais crítica e reflexiva que a dos casos precedentes – as cópias de Palmela, entre 2002 e 2007, e as cópias de Lisboa, entre 2008 e 2011.

Este aspecto de reflexividade se deve muito às duas instituições sociais anteriormente citadas, que continuaram seu *trabalho de evangelização* sobre orçamento participativo oferecendo um novo projeto guarda-chuva chamado *OPtar: orçamento participativo como ferramenta inovadora para reinventar instituições locais em Portugal e Cabo Verde? uma análise crítica de performance e transferência* (entre 2010 e 2013). O projeto, neste momento, foi financiado pela Fundação para Ciência e Tecnologia (FCT) portuguesa como um espaço de reflexão sobre as direções tomadas pelos orçamentos participativos portugueses e para a elaboração de novos horizontes em torno dos desafios abertos e correção de erros que surgiram nas suas primeiras décadas de existência.

Tal projeto, que tinha como objetivo a construção coletiva de uma nova direção para o orçamento participativo em Portugal baseada em uma abordagem de pesquisa-ação em dez municípios-piloto, foi possivelmente um condutor de mudança de velocidade muito útil para diversos processos participativos em Portugal. Efetivamente, por meio de laboratórios locais e diversos eventos de coaprendizagem, o OPtar ofereceu a oportunidade de se concretizar uma visão geral ao vivo das iniciativas de orçamento participativo em Portugal, contribuindo

para autoavaliação e evolução de diversas experiências. O projeto possibilitou o diagnóstico de orçamentos participativos portugueses (Alves e Allegretti, 2012), que comprovou a curta vida média das experiências da primeira geração – revelando uma taxa de mortalidade de 77% para as 77 iniciativas realizadas entre 2002 e 2013 – e buscou explicar as causas desse fenômeno, particularmente considerando a ineficiência dos modelos consultivos e sua incapacidade de produzir uma imagem convincente de mudança da cultura política tradicional (OPtar, 2014). Ao mesmo tempo, o projeto – enquanto dialogando fortemente com a mídia nacional (convencendo-os que orçamento participativo é um tópico que merece espaços crescentes de atenção a fim de fortalecer sua eficácia) – foi o espaço apropriado para disseminar o interesse por orçamento participativo no ambiente acadêmico, assim como junto à sociedade civil organizada – da filial portuguesa da Transparência Internacional a pequenas organizações comunitárias locais. Nesse novo contexto, a rápida evolução de diversas experiências de orçamento participativo em Portugal se deveu certamente ao crescente tecido de ativismo social que o orçamento participativo foi capaz de aglutinar, funcionando como uma referência e um catalisador para novos esforços, orientados a reivindicar novos direitos e um quadro legal mais sólido para efetivamente aplicá-los.

Vale ressaltar que diversos movimentos radicais emergiram neste panorama, muitas vezes criticando fortemente os experimentos portugueses de orçamento participativo, como o caso do coletivo Habita – Associação pelo Direito à Habitação e à Cidade e sua recém-criada rede de movimentos pelo direito à moradia e o direito à cidade. Inicialmente, os movimentos radicais criticaram o orçamento participativo por sua falta de interesse em ser uma ferramenta para obter justiça social; por não ser especificamente orientada a medir inclusão social e discriminação positiva em favor de atores vulneráveis; e, ainda mais, por ser incapaz de criar uma visão e cenários da cidade desejada antes de gerar engajamento na priorização de fundos a serem destinados a intervenções isoladas frequentemente inspiradas por necessidades imediatas e competição por recursos entre *lobbies* locais.

As novas tensões que surgiram durante esta lenta evolução dos projetos guarda-chuvas vindas da base, de forma a acompanhar uma evolução política gradual em direção a novas inovações democráticas, foram devidamente consideradas pelos dois principais condutores (In Loco e CES) da evolução do orçamento participativo português, quando, em 2014, propuseram à Fundação Gulbenkian apoiar um projeto chamado Portugal Participa. Este projeto foi aprovado com ótimas avaliações e foi, inclusive, prorrogado com novos fundos até 2016. O novo projeto tem três objetivos: *i*) aproveitar a impressionante disseminação do orçamento participativo para fazê-lo dialogar com inovações democráticas menos visíveis e menos difundidas, de forma complementar e ao mesmo tempo integradora no sentido dos limites e desafios do orçamento participativo; *ii*) criar uma série apropriada de

espaços de reflexão e de aprendizagem mútua entre autoridades locais interessadas em experimentar processos participativos; e *iii*) fortalecer o quadro legal utilizado pela participação cidadã para intervir em questões políticas em Portugal, ampliando do âmbito local para níveis administrativos mais ampliados.

3.4 Apostando na capacidade autônoma de criar “ciclos virtuosos” em culturas sociopolíticas

Na perspectiva mencionada anteriormente, Portugal Participa não foi somente a oportunidade de formatar uma sólida Rede de Autarquias Participativas (RAP), que tem um prêmio específico para melhores práticas, parcialmente decidido pelos cidadãos. Efetivamente, foi também um espaço para elaboração coletiva de um *Manual de Recomendações ao Parlamento Nacional*, que foi apresentado em abril de 2016 em uma sessão pública com os maiores partidos do país, o ministro da Modernização Administrativa e a Presidência da República de Portugal.

O manual é um guia de ideias dos parceiros do projeto e da rede de prefeitos para inspirar os membros do parlamento e do governo nacional a pensar sobre medidas legislativas para fortalecer a participação cidadã na totalidade de políticas locais, regionais e nacionais em Portugal. Mas também foi concebido como um documento fundador de valores para iniciar uma ampla consulta junto aos cidadãos portugueses com potencial de culminar em um processo de corredação de uma proposta de lei, de baixo para cima, a ser apresentada ao parlamento como uma Iniciativa de Lei de Cidadãos autônoma.

Diversos fatores externos possibilitaram a ampliação da ideia de envolver cidadãos portugueses não só em políticas e planejamentos locais, mas também em tópicos de maior abrangência. Um desses fatores foi a promulgação de uma lei nas eleições locais de 2013 para introduzir um limite de mandatos de prefeitos, o que gerou uma grande mudança nas idades, perspectivas políticas e sensibilidade à participação de muitas das recém-eleitas autoridades locais e, posteriormente, levou ao aumento do número de experiências de orçamento participativo para 83 no início de 2016. Uma segunda razão foi a oportunidade da discussão promovida por Portugal Participa em relação à necessidade de hibridizar e complementar o orçamento participativo com outras inovações democráticas, tanto em termos de qualidade quanto em termos de níveis institucionais. Efetivamente, este debate oportuno interceptou a campanha eleitoral nacional de 2015 e a massa crítica das muitas experiências locais inovadoras surgidas nos primeiros dois anos convenceram o Partido Socialista a incorporar em sua proposta política a ideia do primeiro experimento de orçamento participativo em nível nacional.

Quando o primeiro ministro socialista Antonio Costa (ex-prefeito de Lisboa e promotor de seu orçamento participativo codecisional) assumiu a função no fim de 2015, apoiado por todo o espectro de partidos de esquerda/progressistas eleitos

no parlamento, ele traduziu a promessa de campanha de seu partido de um orçamento participativo nacional no Plano de Compromissos do Governo e começou a estabelecer a estrutura para concepção e definição do primeiro processo piloto para o fim de 2016. A *força-tarefa* dedicada a tal experimento, locada no ministro da Modernização Administrativa e composta por profissionais que vem trabalhando por anos em experimentos locais de orçamento participativo em Portugal e em outros lugares (incluindo membros do CES e da In Loco), tem uma tarefa única, que sem dúvida irá atrair atenção de todo o mundo, como comprovado por um documento de referência apresentado por membro da In Loco e do CES por meio do Portugal Participa.

Esta tarefa consiste em evitar desenhar o orçamento participativo nacional como sendo uma *réplica fractal* dos orçamentos participativos locais para uma escala ampliada, mas sim integrá-los e complementá-los (para fomentar sua multiplicação), focando nos três objetivos principais que foram apontados anteriormente como elementos faltantes nos orçamentos participativos portugueses: *i*) promoção da justiça social; *ii*) promoção da transparência em todos os orçamentos do Estado (em todos os níveis administrativos), não só para os valores diretamente discutidos pelas pessoas, mas sim todo o orçamento, a ser lançado como dados abertos; e *iii*) construção de um espaço de deliberação que permita inter-relacionar a discussão sobre despesas públicas com o debate sobre receitas (tributação, taxas para dívidas em financiamento imobiliário etc.)

O orçamento participativo em nível nacional irá possivelmente aproveitar o último projeto apresentado à Comissão Europeia pelo CES e pela In Loco (desta vez, em parceria com outros parceiros internacionais), chamado EMPATIA, acrônimo para *Enabling Multichannel Participation Through ICT Adaptations* (Habilitando a participação multicanais por meio de adaptações das TICs). Este projeto, financiado pela linha Collective Awareness Platforms for Sustainability and Social Innovation (CAPS) do programa Horizonte 2020 – Programa-Quadro Comunitário de Investigação & Inovação, tem como objetivo transformar o uso de tecnologias vivenciado até o momento pelos orçamentos participativos portugueses, que apresenta diversos limites claros. Um objetivo concreto é o de estruturar uma plataforma que possa fazer uso do diálogo de um uso hierarquizado das tecnologias propostas em muitos processos participativos conduzidos pelo governo e diversos espaços tecnológicos de colaboração cívica que foram criados, transformados ou conduzidos por movimentos sociais ou grupos de hackers cívicos em todo o mundo. Atualmente, a plataforma EMPATIA é pensada tanto como uma ferramenta para permitir a ampliação do orçamento participativo para o âmbito nacional, como para iniciar um processo de consulta para se escrever em conjunto com os habitantes uma proposta de ato legislativo que possa dar estrutura ao direito de participação dos cidadãos portugueses, para o qual o Portugal Participa ofereceu

algo como uma definição básica de valores e recomendações, elaborado com o apoio de muitos municípios que na última década estiveram à frente das experimentações em processos participativos no país.

Obviamente, este processo de criação acabou de começar e ainda está em andamento, mas nos parece muito importante o fato de que está baseado em um amplo, ousado e corajoso compromisso político para uma evolução consistente que não só começou no nível local, mas que parcialmente se originou na base, a partir de um conjunto de organizações da sociedade civil que dedicaram à participação seus interesses de realização de pesquisa-ação. O desafio mais importante deste trajeto é reequilibrar gradualmente a assimetria ainda existente entre a sociedade política, que se expandiu e mostra interesse crescente em imaginar elementos de autorreforma, e a sociedade civil, que até o momento se mostrou menos efetivamente ativa do que anunciado, no sentido de aceitar os desafios criados por essa transformação da cultura política, a fim de ampliar o controle social sobre as políticas e os projetos públicos e sua contribuição essencial para avançar para políticas mais orientadas à equidade social, à justiça redistributiva e à proteção e gestão compartilhada dos bens comuns.

4 PRESSIONANDO O GOVERNO: *HACKING* CÍVICO EM PROL DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM TAIWAN

Uma outra história, diferente mas de certa forma convergente, de ação coletiva é a de Taiwan, outro país semiperiférico, que ainda não é reconhecido como um Estado com poder legítimo pela maioria dos países do mundo, em função de suas tensas relações com a República Popular da China.

Um dos mais populosos países do mundo, a ilha de Taiwan (anteriormente conhecida como Formosa) tem uma população de cerca de 23 milhões de habitantes e uma economia industrial estável marcada por um rápido crescimento econômico e industrialização cujo carro-chefe é a indústria de alta tecnologia. Membro da Organização Mundial do Comércio e da Cooperação Econômica Ásia Pacífico, Taiwan é bem posicionada em classificações relativas a desenvolvimento humano, liberdade de imprensa, saúde, educação pública e liberdade econômica.

Por volta de 2012, as mídias sociais já estavam fortemente arraigadas na vida cotidiana taiwanesa, o Facebook sozinho alegava ter contas de 75% dos usuários *on-line*. Entretanto, *netizens* permaneciam pessimistas quanto ao potencial das mídias sociais existentes de gerar empoderamento, ou mesmo engajamento, *on-line*.

Como indica o popular termo “bolha do filtro”, do inglês *filter bubble*, as mídias sociais tendem a encorajar expressões de simpatia emocional, de forma impulsiva e de gratificação imediata, entre indivíduos de mesma opinião. Entretanto, o ativismo no mundo real demanda que isto seja aprofundado em vínculos

de empatia, a fim de criar reflexões compartilhadas entre indivíduos com histórias de vida diversas. Os desafios da mobilização *on-line* em Taiwan eram:⁶

- a exposição das organizações sociais sem fins lucrativos nas mídias sociais era ineficaz e não proativa;
- os indivíduos se sentiam sem poder para influenciar políticas públicas e a política em geral;
- a participação *on-line* não se traduzia em ação ou colaboração *off-line*;
- comunidades de *softwares* livres não pareciam ter interesse por questões sociais; e
- uma divisão digital impedia ativistas *off-line* e *on-line* de colaborar.

Esses problemas culminaram no que é conhecido nos círculos de ativismos de Taiwan como 弱弱相殘 (canibalismo fraco fraco). Entre grupos e regiões sub-representados socialmente, a falta de empatia intersetorial e a estereotipação mútua frequentemente reforçaram os sentimentos de abandono das partes envolvidas.

Nesta seção será descrita a iniciativa g0v (gov-zero), um movimento cívico de *netizens* fundamentado em prol do autogoverno participativo. Nascido da frustração em relação à falta de transparência do governo no fim de 2012, esta iniciativa gerou até o momento contribuições da seguinte forma:

- 1) Ao estabelecer canais de participação nos meios de comunicação, como News Helper, Congress Matters e g0v.today durante o movimento Girassol, a gov-zero se estabeleceu como uma mídia cidadã popular e confiável.
- 2) Ao produzir de forma coletiva obras de referência como dicionários e listas de referências, a g0v transformou-se consumidores passivos em agentes efetivos de justiça social.
- 3) Ao organizar “hackatonas” regulares e oferecendo suporte logístico a movimentos sociais, tais como registro de realidade virtual, listas de leituras de produção coletiva, transcrições em tempo real, a g0v criou espaços culturais compartilhados que combinam ativismos *on-line* e *off-line*, permitindo a mobilização inter-regional por meio de intervenções das TICs.
- 4) Ao construir *sites* de produção social baseados em princípios de *software* livre, a g0v transformou projetos cívicos em bases coletivas para aprendizagem e *hacking*, obtendo contribuições de estudantes e professores fora dos círculos usuais de ativismo social.

6. TH Schee. *Hurdles of on-line mobilisation* 2/4/2012. Disponível em: <<https://blog.schee.info/2012/04/02/mobilization/>>.

- 5) Ao elaborar programas de divulgação para questões sociais, como direitos trabalhistas, ambientais e do ciberespaço, a g0v gerou diálogos contínuos com ativistas estabelecidos, promovendo conscientização social e a construção *on-line* de consenso por meio de plataformas nacionais de deliberação.

4.1 Origens do movimento

Em meio a insatisfação popular em relação aos aumentos de preços decorrente da especulação no mercado imobiliário, o presidente Ma Ying-jeou tornou a busca por justiça em moradia um dos componentes-chave de sua plataforma de reeleição em 2012, determinando que o Ministério do Interior criasse um sítio eletrônico no qual as pessoas pudessem localizar registros de transação pelo endereço do imóvel. O sítio recebeu uma grande quantidade de solicitações quando entrou no ar e permaneceu acessível de forma intermitente nas suas primeiras semanas. Três dias após o lançamento, uma equipe de quatro engenheiros do Google.tw incorporou os dados do ministério em seu sítio *Real-Price Maps*, sobrepondo informações de preços no *Google Maps* com uma grande quantidade de filtros disponíveis para uso.

Uma semana depois, o ministro Simon Chang (também ex-funcionário do Google) convidou os engenheiros para uma mesa redonda. Entretanto, após uma cobertura da imprensa sensacionalista que opunha o modesto orçamento de NTD\$ 500 da equipe contra o *desastre de milhões de dólares* do sítio, a relação entre as duas partes azedou. O incidente veio à tona em 14 de novembro, quando o sítio oficial substituiu todos os endereços listados por arquivos de imagem, aumentando dramaticamente o esforço de rastreamento. O sítio *Real-Price Maps* saiu do ar logo depois.⁷

Enquanto este incidente ainda ocorria, uma nova produção governamental ganhou projeção: um vídeo de propaganda de quarenta segundos intitulado: Qual é o plano para energizar a economia? Desprovido de informação, o clipe simplesmente repetia o seguinte refrão: *Nós temos um plano muito complexo. É complicado demais para explicar. Não se preocupe com os detalhes – simplesmente siga as instruções!* Recebido com reações de incredulidade e deboche o vídeo viralizou, com usuários do YouTube precipitando-se para *reportar abuso* em protesto.

No *Yahoo Open Hack Day* de 2012, evento anual de 24 horas no qual 64 times expõem suas criações inovadoras, um grupo de quatro *hackers*, furiosos com o anúncio controverso, resolveram mudar a situação. Eles criaram uma visão panorâmica de como os impostos são utilizados. O Mapa de Orçamento

7. A partir de julho de 2013, o Ministério do Interior começou a disponibilizar a cada duas semanas conjuntos de dados sobre preços de terra para *download* por um período limitado. A partir de 2015, as bases de dados são disponibilizadas trimestralmente como dados abertos sem restrições.

resultante apresentava as despesas anuais de cada agência governamental como formas geométricas de tamanho proporcional, convidando os participantes a comentar e dar notas à utilidade de cada item. Chamando os cidadãos a *fazer greve contra despesas abusivas*, a demonstração de dois minutos ganhou NTD\$50K em prêmios do *Hack Day*.

Os públicos de eventos similares são conhecidos por esquecer rapidamente os tais projetos, entretanto Chia-Liang Kao criou uma solução elegante para manter vivo esse projeto em específico. Ele registrou o domínio com um nome fácil de lembrar: g0v.tw, dedicado a novas versões de sites governamentais desenvolvidas por cidadãos. O *Real Price Maps* ficou então acessível em <lv.r.land.moi.g0v.tw> antes de sair do ar, literalmente somente a algumas dedilhadas de distância de sua contraparte oficial em <lv.r.land.moi.gov.tw>; ao mesmo tempo o Mapa de Orçamento entrou no ar em <budget.g0v.tw> como o projeto inaugural da iniciativa g0v.

4.2 Uma série de lutas iniciadas pela Hackatona *Open-Space* (2012)

Inspirados por eventos conduzidos pelos participantes (de tipo *BarCamp*), os quatro autores do *site* contra governamental citado anteriormente denominaram o novo evento de 0ª Hackatona de Mobilização Marcial (*0th Hackathon of Martial Mobilization*), invocando a imagem rebelde da guerra civil de 1949. Em 1º de dezembro de 2012, *hackers* cívicos lotaram um auditório e apresentaram seus projetos, cobrindo uma ampla gama de funções governamentais, incluindo o congresso, concursos, geografia, meteorologia, eletricidade, saúde e muitas outras áreas. Discussões animadas continuaram a ocorrer *on-line* no Hackpad e no IRC muito depois do evento.

Para apoiar os esforços de programação, escritores e *bloggers* formaram um grupo no Facebook, oferecendo suas habilidades para qualquer projeto que precisasse de assistência. Insatisfeitos com o logo improvisado, *designers* continuaram a trabalhar em diversas iterações de logotipos, posteriormente finalizando um conjunto de orientações de identidade visual, que levou g0v a ser uma marca facilmente reconhecida, como mostrado na figura 3.

FIGURA 3
Concurso de Logos G0V



Enquanto os novos projetos continuavam a ocorrer de forma *on-line*, redatores e *designers* participantes do g0v identificaram que os grupos no Facebook precisavam de funcionalidades essenciais, como compartilhamento de marcadores e acompanhamento de tarefas. Por outro lado, ferramentas populares para o desenvolvimento de *softwares* livres, como Git, IRC e Wikis, continham barreiras significativas para a entrada de participantes não programadores.

Para resolver esse problema, em janeiro de 2013, o <hack.g0v.tw> lançou um ponto de encontro de projetos *on-line*, assim como de eventos presenciais, que combina diferentes ferramentas que formam um espaço coesivo de coordenação:

- *Hackfoldr*: organiza todos os *links* relacionados em torno de um projeto com marcadores compartilhados de múltiplos níveis;
- *EtherCalc*: provê uma planilha modulável para múltiplos usuários com um API de tempo real;
- *People Registry*: permite que os participantes se conheçam melhor com os identificadores (*tags*) de perfil para projetos, temas, habilidades e interesses, trazendo pequenas tarefas com novos colaboradores; e
- *Web Chats*: mantém registros diários com uma URL distinta para cada linha e apresenta novos usuários ao IRC por meio de salas de bate-papo *on-line*. Cada expressão recebe sua própria URL permanente para citação futura.

Graças a natureza diversas dos projetos e participantes, há uma preferência por estruturas descritivas leves (*tags*) em relação a estruturas prescritivas rígidas (taxonomias). Como muitas de suas atividades são presenciais, também se preferiu o compartilhamento em tempo real de documentos, como *Hackpad* e *EtherCalc*, em relação a ferramentas de colaboração à distância controladas por revisão, como *Wikis* e listas de *e-mails*.

4.3 Engajando ativistas *on-line* (2013)

Adicionalmente ao interesse em assuntos atuais de Taiwan, as pessoas envolvidas no g0v também se inspiraram pela insurgência massiva de atividades democráticas na Europa, incluindo, por exemplo, o referendo constitucional da Islândia, a legislação colaborativa da Finlândia, o Movimento Cinco Estrelas na Itália, o Partido Pirata da Alemanha e outras similares. Com a continuidade dos trabalhos do g0v com o governo, a fim de ampliar a transparência das informações, essas atividades mostraram clara evidência de uma sabedoria acumulada das comunidades *on-line* e seu potencial para moldar políticas públicas.

Nesse sentido, os participantes do g0v focaram no sistema de elaboração de políticas *Liquid Feedback* e o nomearam 動民主 (Democracia Dinâmica). O primeiro teste ocorreu em 8 de junho de 2013. No final do mês de junho, os membros da equipe da Democracia Dinâmica realizaram reuniões *on-line* com representantes dos Partidos Piratas alemão e italiano e decidiram experimentar de forma sistemática todas as plataformas de votação existentes e incorporar discussões de pré-propostas e acompanhamento de performance no sistema, tornando-o uma Fundação para Tomada de Decisão (*Basisentscheid*) para colaboração *on-line* entre grupos envolvidos com políticas públicas.

Em agosto de 2013, a Coscup, a mais popular conferência anual para usuários promotores e desenvolvedores de *software* livre em Taiwan, ocorreu no Centro de Conferências Internacional de Taipé, atraindo um total de 1.800 participantes. Dentre suas oito linhas temáticas, a *Community Track* (Trilha da Comunidade) contou com sete apresentações do g0v.

Tradicionalmente, várias das maiores comunidades envolvidas realizam encontros chamados *Birds of a Feather* ou *BoF* em datas próximas ao evento de abertura do COSCUP. O *BoF* do g0v adotou o slogan *Pressione o governo e o construa de novo* e foi realizado no Ketagalan Boulevard. Participantes vestidos de branco se uniram a outros 250 mil manifestantes no protesto pacífico organizado pelo grupo Citizen 1985 em decorrência da morte de Hung Chung-chiu e a subsequente falta de transparência na investigação conduzida pelo Ministério da Defesa.

Tanto o Citizen 1985 como g0v são movimentos de base que combinam colaboração *on-line* com encontros presenciais. Após o protesto, tomou-se a iniciativa de oferecer suporte nas TICs para o Citizen 1985, provendo tecnologias antiescutas e cifragem de rede distribuída. Os dois grupos iriam posteriormente estabelecer uma colaboração formal em outubro com o lançamento da aliança Grande Cidadão de Olho, trabalhando em conjunto numa série de projetos de supervisão do congresso.

Com reconhecimento e confiança mútuos com ativistas capacitados para a *web*, o g0v estava pronto para crescer e engajar ativistas estabelecidos de longa data. Essa oportunidade se daria em março de 2014.

4.4 Movimento Girassol (*Sunflower*) via telepresença (2014)

Em 2014, Taiwan estava em vias de assinar um tratado comercial com Pequim. A cidade de Pequim propôs termos favoráveis – muito mais favoráveis do que os termos gerais da Organização Mundial do Comércio – para empresas baseadas em Taiwan.

Normalmente, quando Taiwan assina um tratado como este há uma sequência de procedimentos a ser seguida: *i*) O Parlamento deve fazer uma audiência; *ii*) todas as indústrias afetadas devem enviar representantes; e *iii*) eles então debatem caso a caso e fazem uma análise de impacto. Entretanto, devido a uma lacuna constitucional (Pequim é considerada parte de Taiwan na Constituição de Taiwan, assim como a Mongólia), o Parlamento, nesse caso, não seguiu o procedimento padrão para acordos internacionais. Efetivamente, qualquer acordo que a administração assine com Pequim tem o *status* legal de um tratado doméstico, que não pressupõe a supervisão do parlamento.

Na data de expiração automática na qual o acordo entraria em vigor automaticamente, manifestantes ocuparam o parlamento onde ficaram por 22 dias, com o apoio dos voluntários do g0v que forneceram plataformas de conexão à internet, radiodifusão, transcrição e tradução. Apelidada de 0º Acampamento Digital Girassol (*0th Sunflower Digital Camp*), esta demonstração viabilizada pelas TICs fusionou lutas *on-line* e *off-line*, antes realizadas separadamente. Foi o resultado de intensa colaboração entre centenas de hacktivistas, adicionando-se uma importante dimensão física e material às ações de protesto.

Estando em uma área ocupada segura e protegida, os manifestantes puderam fazer uma demonstração que superou a agenda usual de oposição ao poder. Efetivamente, eles se manifestaram de certa forma como uma demonstração: *Como deveríamos falar de acordos de serviços como este?* Liderados por facilitadores profissionais, inicialmente eles deliberaram dentro do prédio legislativo e, posteriormente, nas ruas com apoio de ONGs. Ambientalistas, sindicalistas e ativistas pró independência se reuniram – 500 mil pessoas em 22 de abril – e deliberaram sobre tópicos de seu interesse, atingindo milhões de pessoas por meio de plataformas de telepresença das TICs.

Alguns meses após dessa manifestação, que foi chamada de Girassol, a *Hong Kong's Occupy Central* se valeu do mesmo sistema, aprimorado pelo Code4HK, e implantou novamente o mesmo sistema compartilhado para difusão ao vivo, mapas interativos, notícias e suporte logístico.

A paisagem política mudou muito depois desses eventos. Efetivamente, as pessoas começaram a demandar que as decisões políticas pudessem ser definidas como o resultado de uma democracia deliberativa, não somente relativa a representantes eleitos. Ao final de 2014, o prefeito Ke Wen-Je tornou-se o primeiro prefeito apartidário eleito na cidade de Taipé, com uma campanha baseada em TIC de colaboração coletiva (*crowd-sourced*) com os mesmos princípios de *swift-trust* (forma de confiança entre as partes em estruturas organizacionais temporárias).

O ministro apartidário e ex-funcionário do Google, Simon Chang, também se tornou vice premiê, e orquestrou uma agenda nacional em dados abertos e participação cívica, por meio da colaboração com comunidades g0v, adotando

o princípio de *dados abertos como padrão* para todos os sistemas governamentais, culminando na classificação em primeiro lugar de Taiwan no índice global de dados abertos da OKFN de 2015.

4.5 Deliberações *on-line* para *off-line* (2015)

A mudança em âmbito nacional em direção à transparência e participação pegou muita gente de surpresa. O desenvolvimento das instituições governamentais de Taiwan (setor público) como uma burocracia hierárquica no século XX foi resultado de ter ocorrido sob dois regimes autoritários. Ainda que a primeira eleição presidencial tenha ocorrido em 1996, velhos ditados como *obediência é a fundação da responsabilidade* ainda estão na cabeça de muitos servidores públicos.

Se se olhar para a elaboração de políticas da era precedente, poder-se-ia ver que os líderes eleitos popularmente indicaram administradores para definir sua agenda e oficiais para cada unidade administrativa e seus especialistas desenharam políticas após consultar a opinião pública.

As políticas eram então revisadas em reuniões legislativas. Entretanto, normalmente essa opinião pública se limitava a alguns representantes de sindicatos, da grande mídia e determinados acadêmicos e vereadores. A participação direta do público, se dava somente na forma de protestos de rua. Em seu livro, *Governança doméstica*, o professor Chen Dong-Yuan escreveu: “Ouvir a voz do povo é como ouvir as vozes de divindades para o que se deve utilizar canais especiais (...). Por exemplo, na religião popular é fácil para esses intérpretes manipular a mensagem em favor de seus próprios interesses”.⁸

Entretanto, como comprovado pelos movimentos gerados pelas TICs em 2014, a velocidade com que o público pode criar vínculos de confiança mútua no ciberespaço ultrapassou em muito a velocidade dos métodos tradicionais de elaboração de políticas. O governo não tem opção a não ser criar espaços para incluir essas vozes – diretamente, sem nenhum canal especial necessário.

O E-Fórum Nacional em Economia e Comércio (*National e-Forum on Trade and Economics*) foi uma primeira tentativa de convite à participação direta. Durante o fórum *off-line*, comentários ao vivo vindos pela internet eram projetados em uma parede do prédio governamental e as pessoas eram convidadas a enviarem comentários por escrito *on-line*.

Entretanto, somente 29 comentários foram enviados durante as discussões ocorridas entre junho e julho, e cinco propostas foram referendadas por somente três a quatro pessoas. Após a conclusão do período de discussão, o governo não apresentou nenhuma resposta específica neste fórum, que acabou simplesmente desaparecendo.

8. Disponível em: <<https://goo.gl/4lqhAb>>.

Em decorrência, o ministro Jaclyn Tsai, que entrou na administração em novembro de 2013, vindo do mundo da alta tecnologia, recorreu aos *mediadores cívicos* da hacktona do g0v para lançar o projeto vTaiwan. O objetivo era estabelecer, de forma conjunta, um espaço de deliberação intersetorial *on-line* para *off-line* para leis relacionadas ao ciberespaço, iniciando-se com o projeto de lei das empresas de capital fechado.

Em janeiro de 2015, o *hacker* TonyQ ingressou na administração vindo da comunidade de código aberto. Com ajuda do conselho consultivo de juventude, coletou-se sugestões populares de funcionários de *start-ups*, investidores, advogados e governos locais. Por meio de uma transmissão ao vivo do painel de discussão com diversas partes interessadas (*stakeholders*) e da divulgação da transcrição, uma lista de recomendações específicas foi criada por um grupo de trabalho composto por essas partes interessadas, que o Ministério da Economia incorporou no projeto de lei.

Quando o projeto virou lei, em junho de 2015, tornou-se o primeiro projeto de lei coletivo, com um completo registro *on-line* das negociações e deliberações.

A chave do modelo de Taiwan, hoje, reside na *simetria de atenções*. Quando as políticas estão ainda no estágio de identificação de problemas, os participantes exercem maior influência. Não somente os ministérios se comprometeram a dar uma resposta oficial em sete dias a qualquer questão durante uma discussão, mas também a efetiva agenda das reuniões presenciais foi criada colaborativamente na discussão *on-line*. Por meio de transmissão ao vivo e participação remota, cidadãos podem ver todos os participantes apresentando suas visões e quanto esforço investiram no processo.

À medida que vTaiwan progrediu para a deliberação de questões transnacionais, como a regulação das atividades de Uber e Airbnb, o modelo mostrou ser viável. Governos municipais perceberam e introduziram plataformas tecnológicas similares.

Em setembro de 2015, o governo da cidade de Taipé e a comunidade g0v trabalharam juntos para apresentar a plataforma <budget.taipei>, um experimento preliminar para a institucionalização da participação pública. Após sete dias no ar, a plataforma havia recebido 113 comentários, que foram compilados e respondido publicamente por diversos órgãos da cidade, ao mesmo tempo que informações relativas às políticas públicas foram disponibilizadas.

O novo prefeito independente de Taipé, Ko Wenje, afirmou que somente quando a população se torna gradualmente familiar com dados abertos – a mesma informação a que os funcionários públicos têm acesso – podem os cidadãos fazer propostas relevantes: “Orçamento participativo é parte da minha campanha. Entretanto, somente elaborar o orçamento público da cidade não é suficiente.

É necessário também permitir que os residentes da cidade compreendam o orçamento na sua totalidade; não somente as partes das quais podem participar”.⁹

Logo após, em 14 de outubro, a proposta para *disponibilizar imunoterapia e acelerar o processo de utilização de novas drogas contra o câncer*, apresentada na plataforma de petições *on-line* <join.gov.tw> do Conselho de Desenvolvimento Nacional, obteve 5.548 assinaturas, tornando-se a primeira petição *on-line* a ser aceita. Dentro de uma semana, o Ministério da Saúde e Bem-Estar se encontrou com o autor da proposta para esclarecer as solicitações e o registro da reunião foi tornado público.

A informação de contexto associada ao caso foi disponibilizada em novembro e as respostas específicas aos questionamentos: *estabelecimento de um conselho de medicina regenerativa e desenvolvimento de terapia celular, definição de um plano para flexibilização dos critérios para tratamento para pacientes críticos de câncer e aceleração do processo de aprovação de novas drogas contra o câncer* foram disponibilizadas em 14 de dezembro de 2015 e entraram em vigor no início de 2016. O direito à iniciativa garantido aos cidadãos pela Constituição foi colocado em prática de uma forma nova na era da internet.

4.6 Planejamento nacional de uso da terra em Realidade Virtual (2016)

Com a vitória esmagadora da campanha presidencial de Tsai destacando *participação cívica e espírito de desenvolvedores de software livre*, o ano de 2016 começou com uma paisagem política pós-partidária: Simon Chang tornou-se o primeiro-ministro durante o período de transição entre janeiro e maio e o primeiro-ministro que o seguiu, Lin Chuan, também era um profissional respeitado e apertadário de longa data. Inovações democráticas floresceram neste clima. A primeira onda de orçamento participativo iniciou-se em sete governos locais, incluindo a cidade de Taipé.

O direito à cidade e o direito de colaborar na agenda nacional de zoneamento foram trazidos para a ordem do dia pela primeira vez com o recentemente aprovado Decreto Nacional de Uso da Terra, com um quadro legislativo e as diretrizes baseadas em valores participativos. Essa lei inovadora permitiu, anos depois, respostas concretas para alguns dos problemas que estavam na base da mudança política do ano anterior em Taiwan e o surgimento de um forte movimento baseado nas TICs de ativistas cívicos.

Ainda que o Plano Nacional de Uso da Terra tenha estabelecido as estratégias e os princípios nacionais básicos para o uso sustentável da terra, seu conteúdo aguarda vinte regulamentações ainda a serem realizadas, um processo que tradicionalmente sempre foi sujeito a intensa ação de lobbies relativos a interesses ambientais e de desenvolvimento local.

9. Disponível em: <<https://goo.gl/4lqhAb>>.

As organizações comunitárias atuaram rapidamente para neutralizar a potencial armadilha de um *canibalismo fraco fraco* regional. A partir de abril de 2015, uma série de oficinas sobre uso nacional da terra juntou diferentes atores interessados em questões de uso da terra e assegurou que a troca mútua e cooperação possam promover a futura implementação do Decreto Nacional de Uso da Terra.

O substrato de telepresença das oficinas (*Hackfoldr* para marcadores, *Hackpad* para transcrições, YouTube para gravações) agora inclui gravações em realidade virtual em tempo real da interação entre os participantes, trazendo para o mundo *on-line* os gestos não verbais e permitindo se visitar a oficina em <<http://beta.hackfoldr.org/NLUPA>>.

Curiosamente, o uso de gravações em realidade virtual melhorou a qualidade das discussões. Com uma câmera omnidirecional, as pessoas se sentiram asseguradas de que suas expressões não verbais seriam consideradas e, então, direcionaram suas energias para criar conexões com as pessoas presentes na mesma sala.

Comparada com a forma de gravação tradicional *cabeça-falante*, que promove uma *fala somente para a câmera* demagógica, uma genuína gargalhada compartilhada se sente muito mais claramente em realidade virtual. A popularidade dos *headsets* de realidade virtual também permitiu que os participantes de cada região vivenciassem as diferentes regiões de uma nova forma e planejassem – em um espaço virtual compartilhado – em um teatro de decisão compartilhada que permite aos diferentes atores apresentar suas visões alternativas de uma forma concreta e intuitiva.

Para ilustrar o atual alto nível de conhecimento tecnológico entre as organizações em Taiwan, finaliza-se esta seção com um fragmento de uma transcrição em tempo real, proferida pelo diretor da Citizens of the Earth Foundation, o ativista ambiental de longa data, LEE Ken-Cheng:¹⁰

O problema central trazido pelo grupo do sul é sobre “interpretação de tradução”. Essa é uma situação particularmente importante para nós atualmente. Com todos os tipos de canais de transmissão no Facebook, a capacidade de seu conteúdo de atrair audiência ou levá-los a fazer algo é crucial. Esse problema envolve as diferentes gerações. O tipo de pessoas para quem jovens como nós têm apelo são outros jovens. (...) Outro é a linguagem utilizada. Pessoas que trabalharam no governo ou atuaram como representantes sabem melhor como se comunicar com o público e como lidar com as pessoas da forma que elas esperam.

Além disso, todos levantaram o ponto da plataforma de compartilhamento inter-regional. Ela envolve o “hackfoldr”, que já foi mencionado, que é usado como uma plataforma nacional ou não. Ela vem sendo usada dessa forma pelos últimos dois dias. Conseguir incluir todos os países e cidades nela é uma possibilidade. Ter todos

10. Disponível em: <<https://g0v.hackpad.com/ep/pad/static/d61ANjhb2wY>>.

juntos nos permite observar e aprender com outros países e cidades. (...) Cada região tem uma pessoa de contato que pode prover diretamente as informações de contato.

Em conclusão, a demanda no primeiro estágio é sobre a lacuna entre o governo central e os governos locais. A lacuna só pode ser superada por meio de dados abertos e participação pública. Concordamos todos em ir aos nossos governos locais e convencê-los a planejar em um ritmo consistente? Se todos concordarem com isto, podemos organizar a questão da abertura das informações como uma demanda claramente definida.

Isto significa que quando o momento chegar, temos uma questão bem definida com que pressionar o governo central. Será conveniente gerar listas para todos os documentos em todos os canais de informação existentes. Isto é algo que devemos ser capazes de realizar.

A progressão – de dados abertos de colaboração coletiva para entendimento mútuo mediado pela tecnologia; e daí para uma agenda de contestação – hoje parece algo natural e poderoso, e em forte contraste com o que se passava somente uma década atrás. No início dos anos 2000, ONGs e agências governamentais frequentemente trabalhavam em progressão contrárias: fixas, agendas baseadas em *slogans*, uso das TICs somente para transmissão e não para escuta; não transparente em sua produção e requerimentos de dados.

Taiwan percorreu um longo caminho em direção à integração das TICs. Efetivamente, isto é algo que se deve ser capazes de realizar.

5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES (ABERTAS)

Este curto ensaio, dividido em três partes (duas contadas pelos próprios protagonistas), teve como foco principal a seguinte questão de pesquisa: em que medida e por meio de quais mecanismos os processos de participação em nível municipal podem influenciar a elaboração de políticas públicas em outros níveis que não somente o governo local?

Com esta questão em mente, tentou-se focar em um aspecto específico do direito à cidade, entendido como o direito de participar e influenciar as decisões que regulam a produção do espaço urbano, mesmo quando: *i*) estas são geradas em outra escala que não corresponde às fronteiras administrativas das instituições democraticamente eleitas; e *ii*) os tipos de atores envolvidos nas tomadas de decisão nos níveis acima do nível local não se limitam a representantes eleitos e instituições mas também incluem uma gama de atores não eleitos – como empresas privadas, instituições financeiras e organizações internacionais.

Como se pode inferir, responder a esta questão de forma exaustiva e generalizar a possível conclusão deste capítulo requereria uma extensiva pesquisa comparativa adicional capaz de incluir também outros estudos de caso. Efetivamente,

os dois casos analisados são extremamente diferentes em termos de contexto cultural e institucional, quantidade e tipo de atores sociais envolvidos, objetivos explícitos e implícitos buscados pelos diversos componentes em jogo e mesmo as ferramentas utilizadas para atingir os objetivos que motivaram os promotores das mudanças descritas.

Não obstante, na narrativa das mudanças que ocorreram na última década nesses dois países periféricos, não é impossível de observar algumas tendências comuns, centradas no papel de redes híbridas no sentido de abrir os processos de tomada de decisão acima do nível local e influenciar a definição da agenda para incluir tópicos e questões relativas a vida política urbana. Nos dois casos, redes híbridas funcionaram como ativadoras e direcionadoras de novos espaços de participação, mesmo se diferenças significativas surjam quando os dois casos são comparados.

5.1 Atores nas redes

A espinha dorsal da rede portuguesa é composta por um número limitado de atores estruturados: CES e outros atores advindos do ambiente acadêmico tiveram um papel central para a difusão das práticas participativas a partir dos casos pioneiros para um maior número de municípios, com o apoio de sólidas ONGs, como a In Loco. Assim, a rede cresceu graças a ativação direta de pequenos e médios municípios que atingiram uma influência significativa capaz de levar instituições nacionais a apoiá-los e a abrir a possibilidade de se promover práticas de participação no nível nacional. O modelo de rede entre autoridades locais vem sendo desenvolvido em países europeus nas últimas décadas como reação a reformas do setor público que aumentaram a descentralização ao mesmo tempo em que reduziram as transferências de recursos, forçando os níveis inferiores do setor público a se tornar o agente de desmonte de bens comuns – o que se chama na introdução de subsidiariedade assimétrica. Esse contexto trouxe uma nova sensibilidade e atenção por parte das autoridades locais (municípios, paróquias e bairros, no caso de Portugal) em relação a inovações democráticas, como uma forma de compartilhar decisões críticas e impopulares com os cidadãos e, ao mesmo tempo, como um espaço para se construir coalizões a fim de levar suas reivindicações aos níveis superiores. De toda a forma, é evidente que o caso português não foi apoiado por uma ativação equivalente de atores sociais menos estruturados como os movimentos sociais ou redes de associações. Além disso, as TICs não parecem ter tido um papel progressivo em específico nas transformações em Portugal. Em vez disso, foram frequentemente utilizadas em estratégias vindas do topo de instituições locais e nacionais como uma ferramenta para propor modelos regressivos de governança, incapazes de transformar oportunidades de transparência e prestação de contas em ações coletivas e focadas em substituir a deliberação pública com ocasiões “leves” de interação individual de diálogos entre cidadãos e um único representante eleito.

De forma oposta, o crescimento progressivo das redes cívicas em Taiwan seguiu um caminho diferente e se fortaleceu por meio de ferramentas diferentes. Um grupo central de *defensores* vindos do mundo dos *hackers* cívicos vem tendo um papel central como ativadores de um tecido de relações horizontais, que não tem sido tão estritamente vinculado a delimitações geográficas desde seu início. Ressalta-se como o crescimento da rede atingiu o nível nacional passando por diferentes ondas de envolvimento da comunidade desterritorializada dos hacktivistas de Taiwan, inicialmente, e os movimentos sociais e organizações da sociedade civil, posteriormente, enquanto atores institucionais foram envolvidos no topo desse mecanismo expansivo – quando eles não tentavam entrar com ações ridículas e contra produtivas. Neste caso, adicionalmente a uma iniciativa maior de grupos não institucionais, as estratégias de relacionamento mediadas pelas TICs permitiram um engajamento ativo de diversos indivíduos não necessariamente vinculados a grupos ou organizações ativas.

5.2 Mecanismos de tradução

A diferente natureza nas duas redes observadas nas duas narrativas se reflete em diferentes mecanismos de produção e disseminação de conhecimento ao longo das redes. Aqui se refere aos mecanismos de tradução utilizados, e ao processo pelo qual “a identidade dos atores, a possibilidade de interação e as margens de manobra são negociadas e delimitadas” (Callon, 1984).

No caso português, baseado em uma forte identidade de atores estruturados, a tradução parece apoiar-se em mecanismos consolidados, em que a pesquisa e a universidade tem um papel central na elaboração do quadro teórico, propondo modelos de implementação a atores institucionais, estudando e avaliando casos de implementação e desenvolvendo literatura para disseminação. O conhecimento de especialistas vem conduzindo o processo de tradução, mesmo se deve ressaltar que a metodologia de autorreflexão que ocorre no caso de Portugal, na qual: *i*) os atores institucionais estiveram ativamente engajados no processo de criação e disseminação de conhecimento; e *ii*) a produção de conhecimento tem sido influenciada pelo ponto de vista dos pesquisadores que, em muitos casos, tem também sido agentes de mudanças ativos no mesmo processo que estão estudando.

Outras variáveis importantes a serem consideradas são os mecanismos de tradução preexistente e a transferência de conhecimentos dentro do setor público, permitida por uma linguagem comum e um alto nível de padronização de procedimentos determinados por definições legais explícitas.

Já no caso de Taiwan, os mecanismos de tradução parecem ter sido mais descentralizados. No centro deste caso está um quadro cultural comum preexistente de movimentos de cultura livre (Lessig, 2004). Este contexto permitiu a progressão

da coleta de dados abertos de colaboração coletiva para o entendimento mútuo mediado pela tecnologia até chegar na capacidade de definir coletivamente uma agenda de contestação capaz de influenciar responsáveis pela elaboração de políticas públicas nos níveis locais e nacional. Não obstante, é também importante reconhecer o papel, neste caso, do conhecimento de especialistas em um mecanismo de tradução baseado em extração de dados e nos riscos de concentração de poder em um limitado número de indivíduos super qualificados. O risco que se poderia chamar de um tipo de supremacia *nerd* (Collettivo Ippolita, 2012), reduzido de forma efetiva por uma atenção constante no sentido de manter a ação coletiva plural e difusa, de forma a contrabalançar individualidades emergentes (geralmente com um papel altamente positivo) durante o processo de transformação política e cultural. Os agentes de *contra* democracia (Rosanvallon e Goldhammer, 2008) garantiram uma abordagem de autorreflexão por meio de controle mútuo e respeito às diferenças entre os *milhares de microempoderamentos* (Sandercock, 1999) que se uniram para compor o movimento por mudança.

5.3 Resultados territoriais

De forma praticamente óbvia, os casos aqui apresentados para a atenção do público confirmam a natureza dos atores, assim como os mecanismos de tradução utilizados para influenciar os resultados de cada rede e sua capacidade de incidir na modificação das elaborações institucionais de políticas com diferentes intensidades e escopos. No caso português, aguardando pela implementação possível dos processos participativos em escala nacional, o principal resultado se refere à difusão das práticas participativas no nível municipal, apoiada por redes e instituições nacionais.

Ainda que possa representar um avanço em termos de abertura e inclusão de novos espaços de participação, é questionável sua efetiva capacidade de desafiar a setorialização e fragmentação que é normalmente atribuída na literatura às experiências de orçamento participativo. Além disso, ainda que alguns orçamentos participativos tenham mostrado capacidade de superar um certo grau de inércia típica das organizações de administração pública e modificado gradualmente o comportamento de instituições burocráticas tradicionais, a velocidade dessas transformações segue sendo muito vinculada à capacidade de autorreforma (ainda que *sob pressão*) do ambiente político-administrativo. De fato, não é possível observar estratégias de coalizões capazes de desafiar rapidamente a tendência neoliberal de privatização dos espaços urbanos públicos e a externalização de serviços, assim como abrir novos espaços concretos para estratégias comunitárias. Ao mesmo tempo, o crescimento de uma nova geração de habitantes acostumados a interagir em espaços participativos institucionalizados pode levar a uma eficácia significativa das consultas em nível nacional.

No exemplo de Taiwan, a referência e as ferramentas da cultura livre e do *hacktivism* cívico influenciaram a autosseleção dos tópicos da agenda, especialmente no estágio inicial, caracterizado pelo uso massivo do modelo das *hacktonas* para o engajamento de cidadãos (substancialmente baseada nos modelos de *barcamps*) e sucessivamente evoluindo para metodologias híbridas, como no caso do *Sunflower Camp* (Acampamento Girassol). Entretanto, com a expansão das iniciativas do *g0v* e o engajamento de novos grupos de atores, a agenda passou a cobrir uma gama mais ampla de tópicos, frequentemente seguindo tendências presentes junto à opinião pública – ou seja, ao prover opiniões alternativas e fontes de contrainformação como no caso do incidente do *Real-Price*. Finalmente, tal estratégia conseguiu gerar um debate de larga escala sobre o Ato Nacional de Uso da Terra, um tópico frequente nos debates sobre direito à cidade, sendo capaz de criar um espaço comum para a interação de uma coalizão heterogênea de *hackers*, ativistas, movimentos sociais e organizações, incluindo representantes governamentais locais e nacionais.

5.4 Uma contribuição para resignificar a participação?

Como visto nestas conclusões abertas, as diferenças entre os dois exemplos aqui descritos são densas e visíveis, tanto em termos de organização como de resultados.

Apesar disso, os dois casos criam um importante espaço de convergência para a resignificação da concepção dos processos participativos. Isso se deve a duas razões. De um lado, os dois casos invocam uma reflexão sobre a possibilidade de superar a *armadilha do local* por meio de uma geometria variável de transformações e alianças, que se ampliam de ambientes próximos às experiências cotidianas dos cidadãos para um domínio ampliado das relações de poderes.

Por outro lado, em ambas as experiências os promotores parecem ter dedicado parte de seu trabalho a tecer redes para a visualização dos processos participativos como um bem comum. Não foi um trabalho simples, uma vez que frequentemente as inovações democráticas tendem a ser imaginadas pelos diferentes atores como sua propriedade (Smith, 2009), destruindo assim as características de um *terceiro espaço* cujas regras devem ser constantemente renegociadas com o público para manter o espaço participativo como o direcionador central de uma cadeia de reconstrução da confiança mútua entre cidadãos e instituições de representação.

Nos dois casos ressaltados nesse capítulo, parece claro que as diferentes organizações que propulsionaram a tentativa de promover uma mudança na cultura política atuaram com o conhecimento de que é necessária uma atenção especial para questões de organização e uma constante “publicidade” aos espaços de criações de regras, a fim de se evitar a “tragédia dos bens comuns” (Hardin, 2008) e de se produzir uma ação coletiva e eficaz como resultado de uma vontade dos cidadãos, originalmente dispersa, de se estar presente e ativo na esfera pública.

A meta dos dois diferentes movimentos que conduzem a luta para o fortalecimento e a consolidação dos espaços de tomada de decisão em Portugal e em Taiwan foi a constante proteção da natureza desses processos como *compartilhados*, devotados a manter uma abordagem incremental para acumulação de conhecimentos e para o aprofundamento da intensidade democrática das relações entre os atores. Consequentemente, a natureza dos processos de participação foi necessariamente conceitualizada como um híbrido permanente, no qual a presença de opções de canais múltiplos – capazes de atrair e comprometer diferentes públicos interessados a realizar ações coletivas – tem que ser constantemente conjugada com objetivos múltiplos a serem buscados conjuntamente. Nessa perspectiva, foi necessária atenção para proteger as naturezas conjuntas/paralelas dos processos participativos como espaços para construção de uma pedagogia cívica por meio da aprendizagem em fazer juntos, mas também como uma oportunidade para reconhecer as diferenças dentro de um contexto igualitário, e também ter um espaço para reconhecimento da polarização urbana e social e da injustiça socioespacial e, assim, um direcionador para um esforço focado na redistribuição de poderes na sociedade.

Desta forma, é importante notar como as dinâmicas descritas ocorreram, essencialmente, alternando momentos de paciência e impaciência, aceleração e desaceleração, ações de suporte e chamadas, de não negociáveis a mudanças imediatas nos comportamentos das instituições públicas. Essa alternância teve (e ainda tem) o objetivo de negociar o reformismo pragmático e a manutenção de horizontes radicais, orientado pela consciência da necessidade de colocar rapidamente em prática muitos componentes ainda não viabilizados do direito à cidade.

Primeiro, foi sentido como uma necessidade motivadora recriar os processos participativos – especialmente aqueles definidos por ações de cima para baixo, na forma que Ibarra e Blas (2006) definem como “processo por convite” – de forma a implantar uma *centralidade dos cidadãos* concreta nas tomadas de decisão. Em muitos casos, isso apareceu somente no plano discursivo, mas sem correspondência com a realidade, que foi marcada por uma *marginalidade substancial* dos atores sociais frente a instituições que parecem engajadas em tentar dominar os mecanismos de participação, escolhendo somente os resultados que podem ser considerados mais convenientes para suas agendas e interesses ocultos. A partir daqui, pode-se entender porque o esforço para reformar instituições e mecanismos de tomada de decisão para incidir em uma transformação da cultura política e cívica tanto das instituições como dos cidadãos foi considerado (nos dois casos) como uma prioridade, sendo imaginada como uma condição prévia para uma transformação mais ampla e mais sustentável de velocidade das políticas de forma a serem capazes de incorporar uma nova aplicação do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

- ALLEGRETTI, G.; ANTUNES, S. The Lisbon participatory budget: results and perspectives on an experience in slow but continuous transformation". **Field Actions Science Reports**. Mar. 2014, Disponível em: <<http://goo.gl/9UkBDC>>. Connection on: 02 June 2016.
- ALLEGRETTI, U.; CORSI, C.; ALLEGRETTI, G. **Constituent Process and Constituent Assembly**: the making of constitutions through the larger involvement of citizens, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/bdLeBG>>.
- ALVES, M. L.; ALLEGRETTI, G. (In)stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases. **Journal of Public Deliberation**, v. 8, issue 2.
- CABANNES, Y.; BAIERLE, S. **Documento Base de la Red URBAL n. 9**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2005.
- CALLON, M. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. **The Sociological Review**, v. 32, n. S1, 1984.
- COLLETTIVO IPPOLITA. **Nell'acquario di Facebook**. Milano: Ledizioni, 2012.
- DIAS, N. **Hope for Democracy**: 25 years of participatory budgeting worldwide. São Brás de Alportel: In Loco, 2014.
- HARDIN, G. Tragedy of the Commons. *In*: HENDERSON, D. **Concise Encyclopedia of Economics**. 2nd ed. Indianapolis: Library of Economics and Liberty, 2008.
- HARVEY, D. The right to the city. **New Left Review**, London, n. 53, Sept./Oct. 2008.
- HESSE, B. Im/plausible Deniability: racism's conceptual double bind. **Social Identities**, v. 10, n. 1, p. 9-29, 2004.
- IBARRA, P.; BLAS, A. La participación: estado de la cuestión. **Cuadernos de Trabajo de Hegoa**, n. 39, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/SEhEjW>>.
- LESSIG, L. Free Culture: the nature and future of creativity. **Penguin Publishing Group**, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/0PU85K>>.
- OPTAR. **Relatorio Finale do Projecto OPtar**. Coimbra: CES, 2014.
- PURCELL, M. Urban democracy and the local trap. **Urban Studies**, v. 43, n. 11, 2006.
- ROSANVALLON, P. **Democracy past and future**. New York: Columbia University Press, 2006.

ROSANVALLON, P.; GOLDHAMMER, A. **Counter-Democracy**: politics in an age of distrust. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SANDERCOCK, L. Translations: from insurgent planning practices to radical planning discourses. **Plurimondi-Pluralwords**, n. 2, p. 37-46, 1999.

_____. **Cosmopolis II**: Mongrel Cities in the 21st Century, London: Continuum, 2003.

SANTOS, B. **Reinventar la democracia**: reinventar el Estado. Madrid: Sequitur, 1999.

_____. **Democratizing Democracy**: beyond the liberal democratic canon. Londres: Verso, 2007.

_____. **Portugal**: ensaio contra a autoflagelação. Rio de Janeiro: Cortez, 2012.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Orgs.) **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009.

SINTOMER, Y.; ALLEGRETTI, G. I **Bilanci Partecipativi In Europa**: nuove esperienze democratiche nel Vecchio Continente. Roma: Ediesse, 2009.

_____. O orçamento participativo na Europa: democracia participativa e modernização dos serviços públicos. Coimbra: Almedina, 2016.

SMITH, G. **Democratic innovations**: designing institutions for citizen participation. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2009.

SOUZA, M. L. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa, **Terra Livre**, n. 15, p. 39-58, 2015.

SWYNGEDOUW, E.; HEYNEN, N. Urban political ecology, justice and the politics of scale. **Antipode**, v. 35, n. 5, p. 898-918, 2003.

TAVARES, A. F.; *et al.* **A reforma do poder local em debate**. Lisboa: ICS, 2015.