

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

RONNYE OLIVEIRA SOUZA

**PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO (PPA, LDO, LOA) POR MEIO
DE APLICATIVOS MÓVEIS:**

uma proposta para o Governo do Estado de São Paulo

SÃO PAULO

2015

RONNYE OLIVEIRA SOUZA

**PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO (PPA, LDO, LOA) POR MEIO
DE APLICATIVOS MÓVEIS:**

uma proposta para o Governo do Estado de São Paulo

Trabalho Final apresentado à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo, da
Fundação Getulio Vargas, como requisito para
obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas
Públicas

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas
Públicas

Orientadora: Prof. Dra. Maria Alexandra Cunha

SÃO PAULO

2015

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pelo dom da vida, do amor e da esperança e por oferecer a oportunidade para que eu alcançasse mais este grande desafio.

Agradeço aos meus amados pais, Fátima e Expedito, que me ensinaram, com todas as forças disponíveis, os valores morais e éticos para me fazer ser um bom cidadão e a acreditar sempre em mudar para melhor nosso mundo. E também às minhas amadas irmãs Shirley e Leila que sempre estiveram juntos comigo e aprendemos juntos o tamanho do valor da união, da partilha e do amor mútuo.

Agradeço à minha amada esposa Priscila por sempre ser o meu “lugar para retornar” todos os dias que me oferta a força do amor para eu superar cada desafio e a ser uma pessoa melhor. Também agradeço à minha amada filha Amanda, fruto maior do meu amor com a Priscila, que chegou há pouco mais de um ano e transformou completamente as nossas vidas para sempre.

Agradeço aos meus bons parentes e amigos do peito, que sempre foram essenciais para me motivar e animar a seguir pelo bom caminho.

Agradeço à amizade e orientação da professora Alexandra e aos demais professores e professoras do MPGPP, com os quais aprendi muito e tivemos ótimas discussões, destacando o empenho e qualidade da professora Regina Pacheco em coordenar este mestrado profissional. Também agradeço aos colegas e novos amigos do MPGPP, ressaltando a convivência com meus ótimos parceiros do trabalho final deste mestrado profissional, Fernanda e Maurício.

Agradeço a todo o apoio que tive de bons colegas da Assembleia Legislativa que me ajudaram decisivamente no ingresso do MPGPP e a viabilizar que frequentasse adequadamente às aulas.

Somente graças a todos estes apoios e ao amor de todos é que estou aqui agora.

E vou continuar a seguir sempre em frente, pois não tenho tempo a perder...

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo explorar como o governo do Estado de São Paulo pode utilizar a tecnologia para fortalecer a participação dos cidadãos no processo orçamentário público por meio de aplicativos móveis. Nos últimos anos, o advento e a difusão de novas tecnologias tem impactado significativamente o relacionamento do Estado com os cidadãos em todo o mundo. Uma destas mudanças é a difusão e popularização de *smartphones e tablets*, que impõe desafios e oportunidades em termos de prestação de serviços e participação do cidadão no processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. Para o alcance dos objetivos deste trabalho, como método de pesquisa, foi realizada, inicialmente, uma revisão da literatura sobre *m-government*, e-democracia e sistema orçamentário brasileiro. Em um segundo momento foi realizada a observação de experiências internacionais e nacionais, posteriormente aplicada ao estudo do caso do governo do Estado de São Paulo, explorando as possibilidades de utilização do *m-government* no processo orçamentário paulista. A partir de 2010, as leis anuais de diretrizes orçamentárias do Estado de São Paulo, passaram a conter dispositivos com relação à realização de audiências públicas ao Orçamento Estadual, de forma regionalizada. O uso das TICs no processo orçamentário pode contribuir para facilitar o entendimento dos complexos conceitos de finanças públicas e orçamento público. A utilização do *m-government* para elaboração de um futuro aplicativo no Estado de São Paulo deve possuir uma área explicativa, com textos e vídeos educativos, possibilitando aos cidadãos uma participação mais qualificada e efetiva. Conclui-se que os temas de e-democracia e *m-government* ainda são incipientes no Brasil, porém representam uma oportunidade para que governos se aproximem dos cidadãos, tendo em vista que ainda não está sendo explorado o potencial de interação e comunicação através da *internet* e aplicativos móveis. Esta perspectiva ainda não está inserida na agenda governamental, mas a sociedade civil está cobrando participação efetiva no ciclo de políticas públicas. Sugere-se que seja ampliada a adoção do uso de ferramentas tecnológicas de *m-government* e *e-government*, porque tendem a contribuir na interação entre cidadãos e o governo na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas com o aperfeiçoamento da alocação dos escassos recursos orçamentários disponíveis.

Palavras-Chave: e-democracia, *m-government*, orçamento participativo, Estado de São Paulo.

ABSTRACT

This study aims to explore how the government of Sao Paulo State can use technology to strengthen the participation of citizens in public budgeting process by means of mobile applications. In recent years, the emergence and diffusion of new technologies has significantly influenced the state's relationship with citizens around the world. One of these changes is the dissemination and popularization of smartphones and tablets, which poses challenges and opportunities in terms of service delivery and citizen participation in the designing, implementation and evaluation of public policies. To achieve the objectives of this work, it was carried out initially a literature review of m-government, e-democracy and the Brazilian budgetary system. In a second moment was realized the observation of international and national experience, subsequently it was applied to the case study of São Paulo State government, exploring the possibilities of using the m-government in São Paulo's budget process. Since 2010, the annual budget guidelines laws of São Paulo State, contain provisions concerning of public hearings to the State Budget, on a regional basis. The use of ICTs in the budget process can help to make easier to understand the complex concepts of public finance and budget. The use of m-government to develop a future application in the State of São Paulo must include an explanatory area with educational texts and videos, allowing citizens a more qualified and effective participation. The conclusion is that e-democracy and m-government are still incipient in Brazil, but represent an opportunity for governments to approach citizens, considering that it is not yet explored the potential for interaction and communication over the internet and mobile applications. This perspective is still far from reality, because it is not in the government agenda, but civil society is charging a more effective participation in the policy cycle. It is suggested that the adoption of technological tools of m-government and e-government be expanded, because they tend to contribute to the interaction between citizens and the government in the formulation, implementation and evaluation of public policies by improving the allocation of scarce resources budget available.

Keywords: e-democracy, m-government, participatory budgeting, State of São Paulo.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. VISÕES SOBRE <i>M-GOVERNMENT</i>, E-DEMOCRACIA, SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO E EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS EM PARTICIPAÇÃO POPULAR EM POLÍTICAS PÚBLICAS COM APLICATIVOS MÓVEIS	9
3. E-DEMOCRACIA NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	14
4. POSSIBILIDADES E DESAFIOS NA UTILIZAÇÃO DO <i>M-GOVERNMENT</i> NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO	16
4.1. Possibilidades.....	16
4.2. Desafios	17
5. CONCLUSÃO.....	19
REFERÊNCIAS	21

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo explorar como o governo do Estado de São Paulo pode utilizar a tecnologia para fortalecer a participação dos cidadãos no processo orçamentário público, por meio de aplicativos móveis. Pretendeu-se responder ao seguinte questionamento: o que pode ser feito pelo governo, no presente caso, o Governo do estado de São Paulo, para ampliar a participação dos cidadãos?

Para o alcance dos objetivos deste trabalho, como método de pesquisa, foi realizada, inicialmente, uma revisão da literatura sobre *m-government*, e-democracia e do sistema orçamentário brasileiro. Depois, relata-se a observação das experiências internacionais e nacionais. Em seguida, aplicam-se os conceitos ao governo do Estado de São Paulo, e de forma exploratória elencam-se as possibilidades de utilização do *m-government* no processo orçamentário paulista.

Nos últimos anos, o advento e a difusão de novas tecnologias tem impactado significativamente o relacionamento do Estado com os cidadãos em todo o mundo. Uma destas mudanças é a difusão e popularização da tecnologia em *smartphones e tablets*, que impõe desafios e oportunidades em termos de prestação de serviços e participação do cidadão no processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. No Brasil, segundo dados da PNAD de 2013 (IBGE, 2015), cerca de 75,2% da população brasileira e 80% na região Sudeste com mais de 10 anos de idade possuem um aparelho celular e quase 50% da população nacional e cerca de 60% da população da região Sudeste têm acesso à internet. Pesquisa do CGI (2015), sobre dados de 2014, mostra o aumento do uso da internet pelo telefone celular e *tablets* no Brasil:

- Estima-se que existam no Brasil 81,5 milhões de usuários de *internet* pelo telefone celular, o que equivale a 47% da população com 10 anos ou mais;
- No Sudeste 54% das pessoas usam internet no telefone celular;
- Do contingente de usuários de internet no telefone celular calcula-se que 47% dos usuários acessaram redes sociais a partir do aparelho; 44% compartilharam fotos, vídeos ou textos e 39% baixaram aplicativos;
- Aproximadamente 84% dos usuários de Internet pelo celular usam a rede todos os dias por meio do dispositivo.

A ampliação do uso de tecnologias móveis e o esforço de melhoria da prestação de serviços ao cidadão empreendido pelo Estado de São Paulo, desde 1997, com a criação do Poupatempo e a experiência da realização periódica de audiências públicas para a elaboração da proposta orçamentária anual, de maneira presencial, a partir do início dos anos 2000 e pela *internet* a partir de 2010, estabelecem as bases para sustentar o desenvolvimento deste trabalho.

Para descrever o trabalho realizado, no próximo capítulo aborda-se a revisão da literatura, abrangendo a temática de *mobile government*, e-democracia e sistema orçamentário brasileiro. Após, são elencados exemplos de experiências internacionais e nacionais em participação popular com o uso de aplicativos móveis. Em seguida, é apresentada a experiência em e-democracia do Governo do Estado de São Paulo. Posteriormente, explora-se possibilidades de utilização do *m-government* no processo orçamentário paulista.

2. VISÕES SOBRE *M-GOVERNMENT*, E-DEMOCRACIA, SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO E EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS EM PARTICIPAÇÃO POPULAR EM POLÍTICAS PÚBLICAS COM APLICATIVOS MÓVEIS

Para o desenvolvimento do objeto deste trabalho, é relevante discorrer sobre os conceitos de *m-government*, e-democracia e sistema orçamentário brasileiro.

M-Government

M-government consiste em uma estratégia e sua implementação envolvendo a utilização de todas as formas de tecnologias sem fio e móveis, serviços, aplicações e dispositivos para melhorar benefícios para as partes envolvidas no *e-government*, incluindo os cidadãos, o setor privado e todos os órgãos governamentais. (KUSCHU; KUSCU, 2003). Para fins deste trabalho o conceito de *m-government* utilizado será o seguinte:

uma estratégia envolvendo a utilização de dispositivos móveis para a prestação de serviços interoperáveis com tecnologias existentes, de forma a ampliar os benefícios do *e-government*, levando o serviço onde o cidadão estiver, de forma objetiva (*one stop shop*), integrada e sem interrupção no fornecimento (CENTENO; ANDRADE; SOUZA, 2015, p. 17)

E-Democracia

De maneira didática, as aplicações das TIC no setor público, conforme Cunha e Miranda (2013, p.546), podem ser divididas em três áreas:

a e-administração pública, que pressupõe melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a utilização das tecnologias de informação e comunicação; e-serviços públicos, que prevê melhoria na prestação de serviços ao cidadão; e a e-democracia, que subentende maior e mais ativa participação do cidadão, possibilitada pelo uso das tecnologias de informação e comunicação no processo democrático.

Pesquisa de Saebo, Rose e Flak (2008) observa que na literatura a e-democracia também é associada às expressões democracia e *internet*, democracia e sistemas de informação e democracia digital

Macintosh (2004) argumenta que a e-democracia se preocupa com o fortalecimento de mecanismos de tomada de decisão da democracia representativa através da tecnologia, cujo campo de pesquisa pode ser dividido em duas subáreas: e-eleições e e-participação. Hilbert (2009) afirma que a e-democracia pode ajudar a combinar mais adequadamente as formas tradicionais de democracia representativa e a democracia direta. Pinho (2008) ressalta um tom crítico no sentido de que já existe tecnologia suficiente para promover o relacionamento entre os cidadãos e o Estado, mas ainda com restrições para o alcance de uma verdadeira democracia digital.

Sistema Orçamentário Brasileiro

O sistema orçamentário brasileiro é regido pelo disposto na Constituição Federal de 1988 que em seu artigo 165 dispõe que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

O PPA constitui uma das novidades da nova carta magna e representa uma síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo (GIACOMONI, 2012). A lei de diretrizes orçamentárias estabelece metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária. O Orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo.

Da busca pelo amadurecimento da democracia e melhores resultados decorrentes das políticas públicas, emerge a necessidade da ampliação da participação popular, permitindo a inclusão dos diversos setores da sociedade nos processos decisórios e no controle social. Adiciona-se a este processo, a relevância da busca pelos cidadãos pela responsividade dos representantes. Espera-se que as decisões tomadas respondam às necessidades expressadas pelos diversos setores da sociedade. O voto e os instrumentos de participação popular previstos na Constituição não são suficientes para a prática do papel democrático da sociedade. O papel político deve ser pautado pelo debate público. Para este diálogo entre os representantes políticos e a sociedade, a Administração Pública criou instrumentos de participação política mais abertos em que o cidadão pode acessar o poder público para demandar ações ou obter respostas aos seus questionamentos. São exemplos de canais de interação: as audiências públicas para formulação de Plano Diretor, do Orçamento e de Estudos de Impacto Ambiental, as consultas populares para elaboração do Plano de Atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, as ouvidorias dos Órgãos e Instituições

Públicas, assentos em órgãos e conselhos do Estado (Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada no ano de 2000, dentre outros elementos, prevê em seu artigo 48, parágrafo único, inciso I, que a transparência na gestão fiscal também será assegurada mediante: “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. Para Matias-Pereira (2009, p. 363) “o envolvimento crescente da população com o orçamento participativo, nas localidades onde ele é adotado, é uma evidência de que está havendo mudança cultural nesta área”.

A cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, teve um importante papel nesta inovação em gestão pública, sendo pioneira na adoção do orçamento participativo. O primeiro prefeito eleito democraticamente em Porto Alegre, no ano de 1986, propôs às associações comunitárias a participação em sua gestão e como resposta ouviu da própria comunidade que a melhor forma de participação seria na definição do destino do dinheiro público, definindo as prioridades regionais e participando do seu controle. Avritzer (2003) afirma que este documento da União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (UAMPA) é o primeiro registro do termo orçamento participativo. Seu sucessor, Olívio Dutra, continuou a conduzir a implantação deste processo no município.

O Orçamento participativo consiste em um bom exemplo de instrumento democrático de participação pública no processo de elaboração das peças orçamentárias. Segundo Avritzer (2002), o orçamento participativo é uma política participativa ao nível local que responde as demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras, que inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda na qual a participação corre através da constituição de um conselho de delegados. Este processo de participação popular, aos poucos ganhou ampla legitimidade no Brasil, tanto realizada de forma presencial quanto pela *internet*. Ademais, a participação digital do cidadão no processo orçamentário tende a conectar o governo e a sociedade com oportunidades para consulta e diálogo a partir da utilização uma série de ferramentas e instrumentos de tecnologia de informação e comunicação (CUNHA; COELHO; POZZEBON, 2014).

Experiências Nacionais e Internacionais

Com relação às experiências nacionais no uso de ferramentas de e-democracia, associado a *m-government*, observa-se que o Governo Federal em abril de 2014, lançou o aplicativo ParticipaBR, *app* de participação social em tempo real para a construção de políticas públicas, com a intenção de ser um espaço de participação social, escuta e diálogos do governo com a sociedade civil. Ademais, ressalta-se que apenas na versão *desktop* do ParticipaBR foi possível este ano aos cidadãos usuários a possibilidade de apresentar propostas e prioridades para a LDO 2016 e ao PPA 2016-2019. No Poder Legislativo, a Câmara dos Deputados lançou em junho de 2015, o aplicativo e-democracia, em versão *beta*, voltado para participação popular. Trata-se de espaço virtual de interação entre a sociedade e a Câmara dos Deputados e pretende ajudar o cidadão a participar na elaboração de leis e políticas públicas. Nos estados da federação, o Espírito Santo lançou este ano o aplicativo PPA em Rede, no qual o cidadão pôde destacar quais são os desafios da sua região que merecem maior atenção do governo e também sugerir soluções para a resolução da questão, orientando a elaboração do PPA 2016-2019. Já em São Paulo, desde o ano de 2010, o Poder Executivo utiliza-se da *internet* para colher sugestões dos cidadãos para orientar a elaboração das peças orçamentárias: PPA, LDO e LOA. Esta experiência será detalhada no Capítulo 3. Em governos municipais, desde 2006 a prefeitura de Belo Horizonte, utiliza TIC na elaboração orçamentária e lançou no ano de 2013 o *app* Orçamento Participativo Digital, em processo de participação popular em que a população escolhe quais empreendimentos deseja que sejam executados pelo município, sendo que votação dos empreendimentos é realizada pela internet, também possibilitando o acompanhamento do resultado da votação em tempo real e no exercício de 2014 foi destinado o montante de R\$ 50 milhões (0,05% do orçamento total da Prefeitura de Belo Horizonte).

Algumas experiências internacionais para fortalecer a participação da sociedade no processo de elaboração e implementação de políticas públicas mereceram destaque em estudo da OCDE (2011). A Estônia elaborou o projeto *m-government* denominado *@m-city*, que fornece serviços de m-democracia, reforçando a participação popular utilizando aplicativos móveis, com o objetivo de aprimorar a eficiência dos órgãos governamentais e a qualidade da informação e dos serviços providos aos cidadãos. Nas Filipinas, foi implantado um projeto de incremento da transparência do governo e anticorrupção. Tem como objetivo de reduzir a corrupção, especialmente em níveis locais de governo, através do incentivo à participação popular, usando *SMS* ou mensagens de texto por telefone celular para denunciar,

de forma anônima, práticas de corrupção de servidores públicos. No Reino Unido, o *Stirling Council* recebe mensagens dos cidadãos a respeito das políticas públicas, e através de SMS e por sistema informatizado do governo converte a mensagem em *e-mail*, que é encaminhada imediatamente para o servidor responsável pelo atendimento da demanda, sendo que a resposta deste *e-mail* ao cidadão será convertida novamente em mensagem de texto e encaminhada ao telefone celular do cidadão. A Coreia do Sul criou o *e-People*, um portal para discussão e petições *on-line* com o objetivo de facilitar a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas, permitindo o recebimento em tempo real de reclamações e sugestões em *sites* adaptados para dispositivos móveis.

3. E-DEMOCRACIA NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Neste capítulo, será dada especial atenção ao processo de elaboração das peças orçamentárias obrigatórias a todos os entes federativos previstas na Constituição Federal de 1988 (PPA, LDO e LOA), utilizando-se de ferramentas de e-democracia. O processo de realização de audiências públicas presenciais para o planejamento do Orçamento Estadual pelo Poder Executivo do Governo de São Paulo é institucionalizado desde o ano 2000, obedecendo às disposições da LRF. Desde então, qualquer cidadão pode enviar ao governo sugestões e demandas para munir o governo com mais informações e com maior qualidade, para o aperfeiçoamento de políticas públicas no processo orçamentário. A partir de 2010, a participação da população passou a ser possível também através da *internet*, por meio de *site* específico mantido pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG).

A partir de 2005, todas as leis anuais de diretrizes orçamentárias do Estado de São Paulo passaram a conter dispositivos com relação à realização de audiências públicas ao Orçamento Estadual, de forma regionalizada e, a partir de 2010, passou a conter menção à utilização de meios eletrônicos para receber as demandas dos cidadãos. Para a elaboração do orçamento de 2016, tal dispositivo legal consta no artigo 12 da Lei Estadual nº 15.870/15, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2016:

Artigo 12 - Para assegurar transparência durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, o Poder Executivo promoverá audiências públicas, em todas as regiões administrativas, regiões metropolitanas e/ou aglomerações urbanas do Estado, contando com ampla participação popular, nos termos do artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º - Além da iniciativa mencionada no “caput” deste artigo, o Poder Executivo deverá, ainda, realizar uma audiência pública geral, com a utilização dos meios eletrônicos disponíveis.

§ 2º - As audiências serão amplamente divulgadas, inclusive nos meios de comunicação regionais, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias das datas estabelecidas pelo Poder Executivo. (grifo nosso).

Baseado nos ditames desta norma, entre os dias 26 de maio e 01 de julho de 2015, o Poder Executivo realizou 18 audiências públicas presenciais, sendo ao menos uma em cada região administrativa do Estado, apoiada por técnicos da SPG e pelos seus respectivos escritórios regionais. O principal objetivo destas audiências públicas consistiu em buscar nas

demandas populares, oriundas de representantes regionais do Governo do Estado, vereadores, autoridades municipais, setores organizados da sociedade e demais cidadãos interessados, subsídios para aprimorar o processo de elaboração do PPA 2016-2019 e da proposta orçamentária do Estado para 2016.

Em todas as audiências, ao início, foram apresentados aspectos referentes ao processo de planejamento e orçamento estadual. Em seguida, foi aberto espaço para os cidadãos inscritos apresentarem suas demandas. O cronograma das audiências públicas foi divulgado através do site da SPG e no Diário Oficial do Estado, contando com apoio de diversas Prefeituras e Câmaras Municipais, assim como entidades da sociedade civil como a OAB e a FIESP. As pessoas impossibilitadas de comparecer pessoalmente a uma das audiências públicas, também puderam participar através da *internet*, por meio do *site* www.portal.ppa.sp.gov.br/vote/res_/fim.php no mesmo período de realização das referidas audiências. Houve participação de 1.555 pessoas. Ao final da realização das audiências, as propostas apresentadas foram sintetizadas e classificadas pelos técnicos da SPG por áreas e enviadas a cada uma das respectivas secretarias competentes que as analisam e consideram a viabilidade e pertinência, dando origem ao plano de ação dos próximos anos (PPA e LOA). Ao final, esse material foi consolidado pela SPG e enviado à Assembleia Legislativa, com data limite de 30 de setembro.

Ademais, ressalta-se que a experiência de audiências públicas para a elaboração das peças orçamentárias realizadas pela *internet* pode ser enquadrada, de acordo com a literatura, como e-democracia consultiva, pois foca-se na interação e comunicação entre o governo e os cidadãos (AINSWORTH; HARDY; HARLEY, 2005).

4. POSSIBILIDADES E DESAFIOS NA UTILIZAÇÃO DO *M-GOVERNMENT* NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Neste capítulo pretende-se apontar, de maneira exploratória, algumas possibilidades vantajosas e os desafios que se apresentam para a Administração Pública Paulista na utilização de ferramentas de *m-government* no processo orçamentário.

4.1. Possibilidades

O Governo do Estado de São Paulo há alguns anos, tem aberto espaço público, de maneira presencial e eletrônica para a manifestação dos cidadãos, com relação a assunto tão importante e complexo como é o orçamento estadual. Tal disposição institucional ajuda a promover condições para que o processo seja sistematicamente aperfeiçoado ao longo do tempo.

O governo do Estado tem priorizado o desenvolvimento de aplicativos móveis voltados para a prestação de serviços públicos ou acesso às informações sobre as políticas públicas em diversas áreas de atuação governamental. Entretanto, ainda não há aplicativo disponibilizado pelo Estado de São Paulo que consiga receber contribuições dos cidadãos para o objetivo de aperfeiçoamento das políticas públicas.

O trabalho de Centeno, Andrade e Souza (2015) elenca os aplicativos móveis existentes no Estado de São Paulo em 2015 e, observando-se os *apps* existentes, é possível inferir que estes estão focados no tema e-serviços públicos, não havendo aplicativo alinhado ao conceito de e-democracia.

Ressalta-se que pela primeira vez, no atual processo de discussão do PPA 2016-2019, o Governo do Estado de São Paulo ofereceu aos cidadãos alguma espécie de relatório final ou demonstrativo da realização das audiências públicas realizadas pelo Poder Executivo. Nos anos anteriores, tais informações ficaram restritas aos gestores públicos e analistas encarregados da elaboração do Orçamento do Estado.

O uso de ferramentas de *m-government* abre possibilidades para aprofundar a transparência do Governo do Estado de São Paulo. Amplia a transparência das informações sobre as audiências públicas realizadas pelo Poder Executivo e propicia que as sugestões realizadas pelos cidadãos estejam acessíveis a todos, por meio de *site* governamental e

aplicativo móvel. A ampliação da responsividade e transparência das decisões são outras potencialidades do uso de tecnologia móvel no Orçamento Participativo, uma vez que a sociedade civil passa a ser mais ativa e os participantes, com isso, têm a seu favor maior poder de controle. Na prática, apenas nas audiências públicas presenciais a participação popular é restrita, pois a divulgação não é direcionada ao cidadão comum. O uso de *tablets* e *smartphones* pode contribuir para que o interesse da sociedade em participar do processo orçamentário cresça, e a participação popular seja superior ao que é registrada atualmente.

O uso das TICs no processo orçamentário, em especial por meio de aplicativos móveis, pode contribuir para facilitar o entendimento do cidadão comum sobre os complexos conceitos de finanças públicas e orçamento público. Assim, a construção de um *app* para fortalecer o orçamento participativo deve contemplar uma área explicativa, com textos e vídeos educativos, colaborando para a promoção da interação dos atores sociais. A ampliação do conhecimento permitirá aos cidadãos uma participação mais qualificada e efetiva. O Estado de São Paulo há cerca de três anos produziu alguns vídeos com animações interativas mostrando, de maneira simplificada, qual a importância das peças orçamentárias para a sociedade e como são distribuídos as receitas e despesas públicas.

4.2. Desafios

Entretanto, também é necessário ressaltar que há limitações e desafios ao uso do *m-government* e ampliação do e-democracia no processo orçamentário. Primeiro, nota-se que não há uma explicação detalhada e clara sobre a formulação do orçamento e a complexidade das finanças públicas. Há assimetria de informação, pois o cidadão que participa das audiências públicas, em sua maioria, não sabe como estão distribuídos os recursos no orçamento. Apesar de ocorrerem intervenções, especialmente nas audiências realizadas pelo Poder Executivo sobre os detalhes do processo de orçamento e planejamento do Estado, tal assimetria é muito difícil de ser superada pelo cidadão comum e leigo em finanças públicas. Não raro ocorrem situações em que os cidadãos apresentam demandas que são de competência constitucional de outro ente federativo, como por exemplo, solicitar recursos adicionais no Orçamento Estadual para a Secretaria de Educação para a construção de novas creches, uma competência constitucional designada aos municípios.

Além disso, o processo ainda não está institucionalizado. No caso das audiências realizadas pelo Estado de São Paulo, não há transparência suficiente com relação às sugestões apresentadas e em que proporção as medidas sugeridas foram ou não incorporadas à Proposta

Orçamentária. Com relação às audiências públicas realizadas pelo Poder Executivo, a ausência de prestação de contas adequada na consolidação e divulgação pública dos dados e relatórios que apontem as principais demandas apresentadas nas audiências realizadas, impede que seja aferida a influência da realização destas audiências públicas na elaboração da proposta orçamentária. Esta é uma medida prioritária a ser tomada pela gestão estadual..

5. CONCLUSÃO

Os temas de e-democracia e *m-government* ainda são incipientes no Brasil, porém são relevantes para a sociedade e podem representar uma boa oportunidade para que governos, como o do Estado de São Paulo, se aproximem dos cidadãos. Não está sendo totalmente explorado o potencial de interação e comunicação através da *internet* e aplicativos móveis.

Observa-se que, na prática, o tema não está na atual agenda governamental paulista. Para iniciativas de e-democracia e *m-government* florescerem é preciso vontade política. A partir do convencimento dos atores públicos relevantes do Estado de São Paulo, o tema pode alcançar o núcleo estratégico do governo. A sociedade civil, especialmente os setores mais organizados, está cobrando participação no ciclo da existência de políticas públicas. Sugere-se que o governo implemente mecanismos de participação apoiados por ferramentas tecnológicas, a chamada e-democracia, pois os atores sociais podem ser amplamente fortalecidos, contribuindo para o aprimoramento da democracia.

A participação popular nas audiências públicas promovidas pelo Governo do Estado de São Paulo é consultiva, servindo apenas como elemento informativo para a tomada de decisão por parte do governo. Dessa forma, o nível efetivo de participação aberto pelos Poderes ainda é muito restrito. A prática de orçamento participativo deve caminhar no sentido de se tornar um processo deliberativo, havendo uma tomada de decisão ativa, na qual os cidadãos e os atores governamentais interagem para decidir as prioridades governamentais. Por outro lado, a participação popular no processo orçamentário não pode ser banalizada, para não levar à diminuição acelerada da participação de cidadãos ao longo dos anos, como ocorreu na experiência do Orçamento Participativo Digital pela prefeitura de Belo Horizonte descrita por Cunha, Coelho e Pozzebon (2014).

Pelo exposto neste trabalho, nota-se que há necessidade de ampliar a participação popular nas audiências públicas sobre o orçamento estadual, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. De acordo com os conceitos modernos de democracia, tal participação deve ter incidência política e prover a capacidade de alterar resultados no caso da alocação de dotações orçamentárias ou não poderá ser considerada uma forma de participação democrática (AVRITZER, 2003).

Parece oportuno que o Governo de São Paulo estude alternativas técnicas para tentar reduzir a assimetria de informação sobre questões orçamentárias para a população.

Podem ser realizadas, por exemplo, palestras, oficinas e cursos sobre orçamento público e políticas públicas do Governo do Estado de São Paulo, utilizando-se de meios eletrônicos, vídeos e aplicativos móveis. A sociedade civil precisa entender como é elaborado e executado o orçamento público. Também, compreender de qual ente federativo é uma determinada competência constitucional para empreender uma política pública. Buscar absorver as ideias bem-sucedidas na experiência nacional e internacional de uso de tecnologia é também relevante.

A utilização de *m-government*, meramente como uma ferramenta tecnológica não é recomendável, pois perderia seu potencial como promotor do empoderamento do cidadão no seu relacionamento com o governo. Para a sustentabilidade de práticas de orçamento participativo no longo prazo é exigido o envolvimento da sociedade civil de maneira ativa e reconhecimento dos cidadãos como atores de destaque no debate político. O *m-government* neste tema, passa a ser relevante na medida em que viabiliza um melhor exercício ativo da cidadania num ambiente democrático.

É salutar que haja disposição do Governo do Estado em abrir espaço democrático para a manifestação dos cidadãos, sobre assuntos tão importantes e complexos como são o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento estadual. A promoção, mesmo que paulatina, de condições para que ocorra um processo mais consultivo e participativo é relevante e deve ser sistematicamente aperfeiçoado, sugerindo-se que seja ampliada a adoção do uso de ferramentas tecnológicas de *m-government* e *e-government*. Estas ferramentas tendem a contribuir na interação entre cidadãos e o governo estadual na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas com o aperfeiçoamento da alocação dos escassos recursos orçamentários disponíveis.

REFERÊNCIAS

- AINSWORTH, S.; HARDY, C.; HARLEY, B. Online consultation: e-democracy and e-resistance in the case of the development gateway. In: *Management Communication Quarterly* v. 19 n. 1 p. 120-145.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2002, v. 1, 678p.
- _____. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: Um Balanço Crítico. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 88*.
- _____. *Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- _____. *Lei Complementar Federal nº 131, de 27 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- CENTENO, F. P. R; ANDRADE, M. A.; SOUZA, R.O. *Melhoria da comunicação e do relacionamento entre o governo e os cidadãos com aplicativos móveis: estudo de caso do m-government do Estado de São Paulo*. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015. (em fase de elaboração)
- CGI, Comitê Gestor de Internet do Brasil. *TIC Domicílios 2014*. Disponível em: <http://cetic.br/pesquisa/domicilios/indicadores>.
- CUNHA, M. A. V. C; COELHO, T. R; POZZEBON, M. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Revista de Administração de Empresas*, v. 54, n.3, p. 296-308 – Mai/Jun 2014.

CUNHA, M. A. V. C; MIRANDA, P. R. M. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. In: *Revista Organização & Sociedade* v. 20 n. 66 p. 543-566 – Jul/Set 2013.

GIACOMONI, J. *Orçamento Público*. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2013* (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD), 2015. Disponível em:
ftp://ftp.ibge.gov.br/Acesso_a_internet_e_posse_celular/2013/pnad2013_tic.pdf.

HILBERT, M. The Maturing Concept of E-Democracy: From E-Voting and Online Consultations to Democratic Value Out of Jumbled Online Chatter. In: *Journal of Information Technology & Politics*, v. 6, p. 87-110, 2009.

KUSCHU, I.; KUSCU, M. H. From E-Government to M-Government: Facing the Inevitable? In: *Third European Conference on E-Government*, Trinity College, Dublin, 2003.

MACINTOSH, A. (2004). Characterizing e-participation in policy-making. In: *Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences, Big Island, 2004*.

MATIAS PEREIRA, J. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. 4. ed. São Paulo, Ed. Atlas, 2009.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (International Telecommunication Union). *M-Government: Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*, OECD Publishing. Disponível em:
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264118706-en>, 2011.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia e pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

SAEBO, O.; ROSE, J.; FLAK, L. S. The shape of eparticipation: characterizing an emerging research area. In: *Government Information Quarterly*, v. 25, p. 400-428, 2008

SÃO PAULO, Governo do Estado. *Lei Estadual nº 15.870, de 27 de julho de 2015*. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2016.