

36º Encontro Anual da Anpocs

GT 01 – Ciberpolítica, ciberativismo e cibercultura

Sociedade Civil e Políticas Públicas: o uso da internet pela Rede Nossa São Paulo na articulação política

Cláudio Luis de Camargo Penteado

Professor da UFABC e pesquisador do NEAMP

e-mail: claudio.penteado@ufabc.edu.br

Rafael de Paula Aguiar Araújo

Professor da PUC-SP e da ESP e pesquisador do NEAMP

e-mail: rafa77@uol.com.br

Marcelo Burgos Pimentel dos Santos

Professor da PUC-SP e pesquisador do NEAMP

e-mail: marceloburgos@uol.com.br

Águas de Lindóia, 2012

Sociedade Civil e Políticas Públicas: o uso da internet pela Rede Nossa São Paulo na articulação política

Cláudio Luis de Camargo Pentead o (UFABC)
Rafael de Paula Aguiar Araújo (PUC-SP / ESP)
Marcelo Burgos Pimentel dos Santos (PUC-SP)

Resumo

Esse artigo tem por objetivo avaliar a Rede Nossa São Paulo (RNSP) como experiência que parte da sociedade civil organizada e se articula através das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como forma de participação no processo de desenvolvimento de políticas públicas. O trabalho partiu de uma dupla abordagem metodológica. Inicialmente foi feita a avaliação dos projetos e ações da Rede e dos atores envolvidos; e, posteriormente, foi realizada uma análise dos mecanismos internos de articulação e das estratégias de ação política junto aos órgãos públicos. Os resultados da pesquisa apontam para uma avaliação crítica de um caso significativo de organização civil, que se apropria das TICs para ampliar a participação da população junto aos processos de formação da agenda, debate, implementação, avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Palavras-chave: Tecnologias de Informação e Comunicação; Rede Nossa São Paulo; políticas públicas; participação política.

Introdução

O campo das políticas públicas está ampliando seu escopo de pesquisa incluindo temas emergentes e novas agendas de investigação. A incorporação da participação cidadã dentro do processo de desenvolvimento de políticas é um dos desafios para as sociedades democráticas contemporâneas. Algumas abordagens (participacionistas) acreditam que o maior envolvimento da sociedade civil possibilita uma maior eficácia e eficiência das políticas, aumentando o controle social, a transparência das ações e incorporando novos atores, além de contribuir para a democratização do poder público e do fortalecimento da cidadania ativa (JACOBI, 2000).

No entanto, a participação da sociedade no desenvolvimento de políticas públicas encontra diversas barreiras para sua efetivação. A falta de uma cultura cívica (FUNG, 2006; MAIA, 2008) e a ausência de desenhos institucionais que favoreçam o envolvimento do cidadão (MICHELS, 2011) no processo de desenvolvimento das políticas são alguns dos principais impedimentos encontrados. As dificuldades de participação na formação da agenda, na seleção das alternativas, na implementação e na avaliação e monitoramento das políticas públicas acabam por circunscrever o processo decisório a uma equipe técnica de funcionários e políticos profissionais.

Nesse contexto, o desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) amplia as possibilidades de interação entre a esfera pública e a privada. Os novos mecanismos de comunicação digital contribuem para a superação das barreiras citadas acima, uma vez que os canais tecnológicos de interatividade permitem a redução dos custos de participação e possibilitam a formação de práticas capazes de estimular uma cultura cívica, facilitando a participação do cidadão dentro do processo político. As Tecnologias de Informação e Comunicação também criam dispositivos conectados a uma rede global de informações digitais, para o desenvolvimento de novos desenhos institucionais que favoreçam a interação da gestão pública com o cidadão, podendo tornar o processo mais aberto para consultas, debates, deliberações, acompanhamento, acesso às informações, mas também o monitoramento e o controle social. As TICs também podem viabilizar a abertura de novos espaços de participação política, ampliando a inserção da sociedade civil.

Dentre as possibilidades de atuação através do uso da internet, é preciso dar destaque para a criação de novos canais de comunicação e interação entre a sociedade civil e a gestão pública e, também, entre a própria população. Essa interação permite uma articulação em rede que pode potencializar o desenvolvimento do ciclo das políticas. Neste contexto, a atuação de redes cívicas na promoção de defesa de políticas públicas (MAIA, 2008) encontra na web um espaço privilegiado de ampliação do seu campo de ação.

A atuação dessas redes nesse novo espaço político forma as chamadas redes tecnossociais, que funcionam, segundo Egler (2010), dentro de uma arquitetura móvel, fluida, flexível, além disso são organizadas em torno de políticas de interesse comum ao grupo e se constituem por uma identidade social coletiva. Para a autora, a ação das redes tecnossociais capacita a coesão de seus membros e a formação de um novo “sujeito

coletivo” capaz de produzir ações que podem criar uma nova dinâmica nas estruturas de poder e democratizar as políticas públicas, abrindo mais espaço para atuação da sociedade civil.

Um exemplo dessa prática é a Rede Nossa São Paulo (RNSP), que agrega quase 700 entidades participantes entre ONGs, associações empresariais, movimentos sociais, bancos, sindicatos, universidades e outras instituições. A RNSP se destaca por reunir diferentes setores e agentes, que se articulam de forma a apresentar demandas da sociedade para os órgãos públicos municipais. Para tanto, desenvolve programas e projetos de políticas públicas em parcerias com o Estado ou entre seus membros. Trata-se de uma rede cívica que aglutina diferentes atores da sociedade e utiliza-se das Tecnologias de Informação e Comunicação na promoção de uma maior participação cidadã.

A RNSP atua como um movimento da sociedade civil organizada com o objetivo de desenvolver diferentes ações políticas e de promover a cidadania. Sua organização procura garantir uma força política capaz de atuar na agenda de administração da cidade, melhorando a vida de seus habitantes. Em sua carta de princípios, a Rede se apresenta como movimento da sociedade civil, pautado por três pilares democráticos: equidade, participação e transparência.

Esse artigo tem por objetivo avaliar a Rede Nossa São Paulo como experiência que parte da sociedade civil e se articula através das Tecnologias de Informação e Comunicação como forma de participação no processo de desenvolvimento de políticas públicas. O texto apresenta uma análise da dinâmica interna da RNSP, mapeando seus mecanismos de articulação e a participação de diferentes atores políticos. A pesquisa foi realizada a partir de uma dupla abordagem metodológica. A primeira que corresponde à avaliação dos projetos desenvolvidos pela Rede, as metas alcançadas, as ações propostas, o desenvolvimento dos grupos de trabalho e dos fóruns de discussões presentes no portal e a caracterização das instituições e atores envolvidos. Em um primeiro momento, portanto, foi feito um balanço da arquitetura da RNSP, de suas ações e propostas, além de uma avaliação da capacidade de influência que suas ações exercem junto aos órgãos públicos no desenvolvimento de diferentes políticas públicas.

Ao sistematizar as ações desenvolvidas pela RNSP e avaliar o impacto que possuem nos processos políticos, surgiu a necessidade de se compreender os meios de articulação internos da Rede. Assim, a segunda abordagem metodológica da pesquisa

implicou a avaliação dos bastidores da RNSP, seus mecanismos de funcionamento, suas articulações e estratégias.

Com base nessas duas abordagens foi possível verificar em que medida o uso das TICs contribuem para o desenvolvimento dos projetos e ações propostas. Para isso, foram feitas visitas e entrevistas com atores diretamente envolvidos na RNSP; também foram realizados o acompanhamento de alguns dos principais projetos e seminários promovidos, além de uma avaliação da presença interna de forças políticas e econômicas e sua capacidade de mobilização e influência na agenda pública.

1. Políticas Públicas, participação cidadã e o uso das TICs

As mudanças políticas no Brasil, sobretudo no campo das políticas públicas, a partir da redemocratização, foram provocadas por dois eventos importantes: a Constituição Federal de 1988 e a reforma do aparelho do Estado no governo FHC. Essas duas ações ajudaram a transformar as ações e as práticas políticas brasileiras, dando uma ênfase maior à efetividade e democratização da gestão pública. Foram criados mecanismos de participação popular nas políticas públicas, tais como conselhos municipais e consultas públicas, mas também mecanismos de controle como a Advocacia Geral da União (AGU), a Controladoria-Geral da União (CGU), a Lei de Responsabilidade Fiscal e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação, que obriga que o Estado em todas as suas esferas disponibilize informações ao cidadão brasileiro. Todas essas ações podem ser resumidas em mecanismos de *accountability* (CAMPOS, 1990; PINHO & SACRAMENTO, 2009), que passaram a integrar a dinâmica política.

Como consequências dessas mudanças sociais e políticas, um novo campo de pesquisa tem emergido na Ciência Política em conjunto com a Administração Pública: as Políticas Públicas. Assim, passa a existir a incorporação da participação cidadã dentro do processo de desenvolvimento de políticas como um dos desafios para as sociedades democráticas contemporâneas. Os cidadãos, de maneira cada vez mais articulada, passam a exigir do Estado e de seus representantes legais novas posturas e comprometimento com a *coisa pública*. Atualmente, esse processo foi potencializado pelo desenvolvimento das TICs, que possibilitam aproximações e novos arranjos institucionais da prática política, criando dispositivos que possibilitam a maior eficiência da gestão pública, como

canais para o controle das ações estatais e participação cidadã. Como consequência desses avanços, tem-se a possibilidade de constituição de uma nova esfera pública, mais democrática e permeável à atuação da sociedade civil organizada.

Ainda na década de 1990, começaram a surgir experiências mais efetivas de participação da sociedade civil dentro do ciclo de políticas públicas, apoiadas no movimento de reforma do Estado que deu ênfase ao desenvolvimento de diferentes mecanismos de controle (BRESSER-PEREIRA, 1998). Dentro dessa perspectiva, o controle social passou a ser mais democrático e difuso, pois passou a ocorrer em várias instâncias. Novas formas de responsabilização foram desenvolvidas, com base na atuação governamental e na participação popular, com a finalidade de garantir mais eficiência aos serviços prestados pelo Estado. Em outras palavras, começaram a existir novas práticas, que possibilitaram um maior controle político do Estado por parte da sociedade civil organizada e experiências de políticas públicas que se apoiam na participação cidadã.

Atualmente o tema da participação social encontra-se presente em diferentes abordagens teóricas. Aparece em perspectivas associadas ao espectro da “nova direita” que vê na participação uma forma de diminuir a ação ineficaz do Estado-providência e o surgimento de uma cidadania ativa; mas também em leituras que enxergam nesse processo um (re)surgimento da democracia participativa, estando presente nos discursos mais progressistas (MILANI, 2008).

Neste contexto de ampliação da participação, surge o conceito de empoderamento (*empowerment*), segundo o qual a “comunidade” seria a protagonista de sua história, participando efetivamente das decisões de políticas públicas que vão afetar seu cotidiano (GOHN, 2004). A concepção de empoderamento implica a participação ativa dos cidadãos na discussão e, às vezes, deliberação de seus problemas como um dispositivo central voltado para o aumento da eficácia das políticas, ampliação da democracia e promoção da cidadania.

Entretanto, apesar de todos estes avanços na tentativa de incorporar a participação cidadã na agenda política, ainda é possível encontrar diversos entraves para sua real efetivação no Brasil. Entre as diversas barreiras existentes para a ampliação da participação cívica ou política é possível destacar, neste escopo de pesquisa: a falta de cultura participativa (GOMES, 2005); a dificuldade do acesso às informações públicas (AVRITZER, 2000); a ausência de canais institucionais e não institucionais de participação (PINHO, 2008); o custo (tempo e esforço) da participação (MAIA, 2008); a

falta de cultura cívica (FUNG, 2006); a falta de equidade de acesso aos mecanismos participativos (MILANI, 2008); a ausência de desenhos institucionais que favoreçam a participação do cidadão no desenvolvimento das políticas públicas (MICHELS, 2011).

Essas dificuldades de participação são observadas em todas as etapas que compõem o ciclo das políticas públicas: a formação da agenda e identificação dos problemas, a seleção das alternativas de solução, a implementação das políticas e, finalmente, sua avaliação e monitoramento. A consequência é que o processo fica restrito a um grupo restrito de técnicos e atores envolvidos. Nesse sentido, é possível identificar algumas contribuições que as TICs produzem na abertura da participação cidadã no desenvolvimento das políticas públicas, ao delinear novos canais de informação e intervenção estruturados a partir da utilização da internet, ampliando as possibilidades de interação entre esfera pública e privada. Os novos mecanismos de comunicação digital contribuem para a superação de algumas das barreiras citadas acima, uma vez que os canais tecnológicos de interatividade permitem a redução dos custos de participação e possibilitam a formação de práticas capazes de estimular uma cultura cívica.

As TICs também possibilitam o desenvolvimento de novos desenhos institucionais, que favorecem a interação da gestão pública com o cidadão. Como exemplo, podem ser observadas as políticas desenvolvidas pelo MinC (PENTEADO, ARAÚJO, SANTOS, 2010); a elaboração do Marco Civil da internet (SEGURADO, 2011); e a versão digital do orçamento participativo de Belo Horizonte (SAMPAIO et al., 2010). Recentemente o site *e-democracia*, da Câmara dos Deputados, está realizando um debate virtual sobre drogas¹. Nesse espaço digital, o cidadão pode participar do processo de criação de leis, como é o caso do debate do anteprojeto “Lei de drogas: é preciso mudar”. O anteprojeto é resultado do trabalho da Comissão Brasileira sobre Drogas e Democracia (CBDD), em conjunto com entidades da sociedade civil e instituições da área de saúde pública, e propõe a descriminalização das drogas para o uso pessoal. A proposta do site é que a discussão nos fóruns, pela qual os usuários podem conhecer e avaliar o anteprojeto, fomenta o debate dentro das comissões internas da Câmara.

As iniciativas indicadas acima têm sua origem nas ações do Estado, que utilizam as ferramentas das TICs para criar espaços de participação cidadã no processo de formulação de políticas públicas. Mas existe também a possibilidade da sociedade civil

1 Disponível em: http://edemocracia.camara.gov.br/web/espaco-livre/forum/-/message_boards?_19_mb_CategoryId=944804. Acesso em 25/08/12.

se articular para influenciar o processo decisório. Nesse caso, as TICs representam a ampliação de sua capilaridade e mobilização, e permitem a criação de estratégias para o desenvolvimento de práticas democráticas participativas.

Não existe na literatura de Ciências Sociais um consenso sobre o conceito de sociedade civil. Nesse trabalho, optou-se pela abordagem mais geral e focada no debate sobre o uso do espaço virtual da internet, desenvolvida por Maia (2008). Para a autora, a sociedade civil compreende organizações sociais, formais e não formais, que existem fora do âmbito estatal, mas que atuam dentro da esfera pública. Então, a sociedade civil, dentro da abordagem selecionada, é formada por associações voluntárias, redes sociais informais e movimentos sociais, que se diferenciam por meio de sua organização interna, estrutura de recursos, seus propósitos e alcance de sua influência. As relações que estabelecem com outros agentes também são importantes fatores de distinção entre os grupos da sociedade civil. Algumas valorizam e fomentam habilidades políticas e a cultura cívica, desenvolvendo valores democráticos, outras incentivam ideias conservadoras e fundamentalistas, se mobilizando em torno de interesses corporativistas e particulares, que em nada contribuem para o bem comum.

Assim, a sociedade civil não pode ser entendida somente por um viés positivo, do ponto de vista democrático. Ela é fragmentada e atua de diferentes formas, sendo que a internet potencializa seu poder político, promovendo novos arranjos que podem propiciar novas formas de participação cidadã ou não.

Para esse estudo, adotou-se a perspectiva de Frey (2003), que compreende a atuação da sociedade civil pautada por novos modelos de gerenciamento, procedimento e formas de ação que auxiliam a administração pública na gestão dos novos desafios da sociedade globalizada. Dentro de um novo paradigma social, a *Sociedade em Rede* (CASTELLS, 1999), as entidades civis se organizam na estrutura de rede, utilizando as ferramentas comunicacionais para criar novos arranjos políticos, mecanismos de ação coletiva e ampliação da participação popular.

A articulação em rede da sociedade civil está ancorada no princípio de que os atores coletivos tendem a ser mais eficazes que as entidades isoladas para organizar e divulgar informações, mobilizar os diferentes atores envolvidos, exercer pressão sobre os agentes públicos e atuar como parceiro para a solução de problemas públicos. Essa estrutura de rede é dinamizada pelos recursos tecnológicos e princípios libertários da cultura livre da

internet (CASTELLS, 2003). Maia (2008, p. 117) segue a mesma perspectiva ao afirmar que:

A internet permite estabelecer plataformas de diálogo para que as pessoas interajam localmente ou transcendam as fronteiras do Estado-nação, numa rede anárquica de interações. Possibilita que muitos indivíduos se engajem em listas de grupo, chats rooms, fóruns da web, fazendo avançar conversações sobre todo tipo concebível de questões.

Maia (2008) ainda destaca quatro diferentes tipos de padrões de interação entre os atores coletivos cívicos, que utilizam a internet em suas ações para gerar “efeitos potencialmente democráticos”:

1. Interpretação de interesses e construção de identidade coletiva: os canais de comunicação permitem que grupos e entidades da sociedade civil expressem e afirmem suas identidades, valores e interesses, sem a necessidade da intermediação de outras mídias, dando visibilidade e voz para esses segmentos elaborarem seus próprios problemas;
2. Constituição de esfera pública: os dispositivos comunicacionais da internet possibilitam a formação de discussões e debates públicos, apesar de não seguirem as condições da esfera pública habermasiana, pois alguns atores dispõem de maior capacidade de interferir e controlar a discussão. Muitas redes cívicas tendem a produzir uma intensa comunicação (interna) entre seus membros sobre as temáticas de atuação do coletivo, preparando os indivíduos para o engajamento em fóruns abertos;
3. Ativismo político, embates institucionais e partilha de poder: apesar de muitas das formas de atuação ciberpolíticas serem efêmeras, fragmentadas e transitórias, a internet potencializa a participação popular para ações específicas. As redes utilizam os recursos de comunicação para mobilizar as pessoas em defesa de suas causas;
4. Supervisão e processos de prestação de contas: o sistema digital possibilita o aumento do fluxo de informação, tornando as ações estatais mais abertas para o controle social. As redes podem operar na fiscalização e transparência dos órgãos públicos, coletando, organizando e disponibilizando os dados para a população por meio de sistemas de consulta online.

Buscando entender os efeitos que as TICs produzem sobre a esfera pública, mas especificamente sobre as políticas públicas, Egler (2010, p. 209-210) considera que as

redes tecnossociais – relação de atores que utilizam as redes como suporte telemático – podem vir a ser um “instrumento de inovação das relações políticas”.

A tecnologia amplia a capacidade de participação social; cria nova escala de associação articuladora das redes sociais; e possibilita novas formas de organização política e da ação coletiva, além de novas formas de interação entre Estado e redes sociais e uma forma alternativa de constituição do *Nós* e de sua totalidade. A tecnologia tem como pressuposto a ação coletiva e direta dos seus membros, ou seja, os atores unem-se para potencializar as suas possibilidades de ação diante dos problemas sociais que os colocam como principais protagonistas. Essa possibilidade de associação vai além das formas tradicionais de representação política; trata-se de eliminar a intermediação e possibilitar formas horizontais e diretas de ação e de transformação. (Egler, 2010, p. 232).

As redes tecnossociais apresentam uma nova forma de exercício da política, para além da representação política tradicional. Elas empregam as TICs para ampliar suas possibilidades de organização, mobilização e atuação, baseadas na atuação coletiva de seus membros. As novas tecnologias funcionam como importantes ferramentas de ação e comunicação, que permitem à associação dos atores, unidos no formato de rede, redefinirem suas relações de poder, eliminando intermediações e possibilitando formas diretas de ação e transformação (EGLER, 2010).

Ao analisar a atuação das redes voltadas para as políticas públicas, Egler (2010) afirma que essas se organizam em torno de objetivos compartilhados de ação, voltados para políticas setoriais. Suas conexões produzem uma “articulação flexível” que aumenta a coesão dos seus membros e constitui um sujeito coletivo, que atua de forma compartilhada por meio do suporte tecnológico e interativo das TICs.

2. Rede Nossa São Paulo – organização interna e estratégias de ação

Criada em maio de 2007 com o nome *Movimento Nossa São Paulo*, passou a sua denominação atual em outubro de 2010. O projeto nasceu a partir da organização da sociedade civil com a intenção de ser um movimento político que procura pautar suas ações para “recuperar para a sociedade os valores de desenvolvimento sustentável, da ética e da democracia participativa”². A iniciativa procura garantir uma força política para atuar na proposição da agenda de discussões sobre a cidade além de pensar o próprio planejamento da mesma, assim como o estabelecimento de metas que serão, posteriormente, cobradas tanto da Câmara Municipal como também do Poder Executivo.

2 Cf. portal da RNSP. Disponível em www.nossasaopaulo.org.br. Acesso em 01/09/12.

Em sua carta de princípios, a RNSP se apresenta como movimento da sociedade civil, pautado por três pilares democráticos: equidade, participação e transparência.

A Rede Nossa São Paulo atua na zona metropolitana de São Paulo, contudo, por meio de suas conexões (dentro do princípio de rede), também desenvolve ações em outras localidades, atuando em parceria com outras redes ou movimentos sociais, situados fora da região metropolitana e até mesmo do Estado ou ligadas a redes cívicas internacionais. Essa desterritorialização é possibilitada pelas TICs e contribui para o processo de circulação de ideias, tornando a ação política mais porosa pela presença e participação de outros atores da sociedade civil.

Para compreender as estratégias de ação e organização interna, foi realizada uma análise da dinâmica interna da RNSP, por meio de uma dupla abordagem: primeiro, o estudo dos projetos desenvolvidos e do uso da internet e, segundo, a avaliação dos bastidores da Rede. Essas duas abordagens permitem uma identificação das estratégias de ação e uma leitura crítica do impacto dessas ações nos processos políticos.

2.1. Estudo dos projetos da RNSP

Para realizar o estudo, foram utilizados os dados obtidos em outra pesquisa (PENTEADO, SANTOS, ARAÚJO, 2012) que traz um levantamento das ações desenvolvidas pela Rede³ e a identificação de formas de *eParticipação* (*eInformação*, *eConsulta*, *eColaboração*, *eEmpoderamento* e *eMobilização*)⁴. Também foi inserida uma avaliação quanto ao padrão de interação, a partir das categorias desenvolvidas por Maia (2008): interpretação de interesses e construção de identidade coletiva (IICIC); constituição de esfera pública (CEP); ativismo político, embates institucionais e partilha de poder (AP); supervisão e processos de prestação de contas (SPPC).

Os padrões de interação são importantes elementos para a identificação dos meios pelos quais as redes se apropriam dos recursos tecnológicos para desenvolver suas atividades. Os resultados alcançados estão sistematizados no quadro abaixo:

3 As informações sobre todos os projetos e ações desenvolvidos pela RNSP estão disponíveis em seu portal na seção Nossos Projetos.

4 Após o debate realizado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política os autores optaram por retirar da análise a categoria de *e-envolvimento*, concordando com a crítica de que o envolvimento já está contemplado nas demais categorias. Para saber mais sobre as ações desenvolvidas e as categorias de *eParticipação* adotadas, sugere-se a leitura da pesquisa citada, que apresenta o detalhamento das ações e das categorias utilizadas para a análise. O artigo está disponível em: www.starlinetecnologia.com.br/abcp_2012/arquivos/29_6_2012_3_44_33.pdf. Acesso em 01/09/12.

Quadro 1: Projetos da Rede Nossa São Paulo

Ação	Uso da internet	Padrões de interação
1. Campanha Você no Parlamento	eInformação; eMobilização; eConsulta	AP
2. IRBEM (Indicadores de Referência de Bem-Estar do Município)	eInformação; eMobilização; eConsulta	SPPC
3. Indicadores	eInformação	SPPC
4. Programa Cidades Sustentáveis	eInformação; eMobilização; eColaboração	IICIC (defesa de uma identidade sustentável); CEP (pouca utilização de fóruns de debate); AP
5. Fórum Empresarial de apoio à cidade de São Paulo	eInformação; eColaboração	AP
6. Formação de lideranças	eMobilização; (pouco uso da internet)	IICIC; AP
7. Debates sobre mobilidade e transporte	eInformação (pouco uso da internet)	AP
8. Dia Mundial sem carro	eInformação; eMobilização	AP
9. Campanha pela redução da taxa de enxofre no diesel vendido no País	eInformação; eMobilização	AP
10. Programa de Metas – ementa à Lei Orgânica do Município	eInformação; eEmpoderamento	SPPC

A partir do quadro 1, pode-se aferir que a RNSP produz todos os diferentes padrões de interação, segundo as categorias criadas por Maia (2008), predominando ações de Ativismo Político (AP) voltadas para a divulgação de informações, envolvimento e mobilização da população, destacando-se a ação “Você no Parlamento”, em que se utilizou a internet para consultar a população sobre as prioridades da cidade. A heterogeneidade da constituição da Rede não possibilita que se desenvolvam muitas relações de interpretação de interesses e construção de identidade coletiva (IICIC), somente ocorrendo nas ações Cidades Sustentáveis, na qual existe uma defesa da identidade sustentável (que está na carta de princípios da RNSP), e na formação de lideranças, que conta com ações voltadas para a formação de uma identidade política, não específica, de lideranças comunitárias.

Vale destacar que a RNSP desenvolve importantes ações voltadas para supervisão e processos de prestação de contas (SPPC), com a criação de índices e mapas de georeferenciamento, além da fiscalização da administração pública (Plano de Metas).

Percebe-se também que a Rede possui pouco espaço para a constituição de uma esfera pública (CEP), somente ocorrendo, em pouca escala, no Programa Cidades Sustentáveis. Por fim, vale dizer que os espaços de debates públicos são poucos utilizados, o portal funciona mais como uma base de dados para consulta, com pouca participação dos interagentes.

2.2. Avaliação dos bastidores da RNSP

2.2.1 Organização interna

Com o intuito de conhecer as estratégias de articulação da Rede Nossa São Paulo e compreender sua organização interna, Maurício Broinizi, coordenador da secretaria executiva da Rede Nossa São Paulo, foi entrevistado⁵. A secretaria executiva é formalizada na figura jurídica do Instituto São Paulo Sustentável (ISPS). O instituto é composto por 16 profissionais que são responsáveis pela logística da Rede; pelo abastecimento do Observatório Cidadão (portal eletrônico que divulga os índices da cidade desenvolvidos pelos membros da RNSP); pelo oferecimento de suporte aos grupos de trabalho temáticos e para a realização dos eventos; pela manutenção dos fluxos de comunicação e pelo gerenciamento dos recursos.

A secretaria, formada por um corpo profissional e operacional, recolhe e articula dados para desenvolver indicadores, faz georeferenciamento e produz o mapa da desigualdade, por exemplo. Para tanto, há um coordenador de área e uma pessoa responsável pelo tratamento estatístico dos dados. A Rede também conta com dois jornalistas que alimentam e fazem a manutenção do website e cuidam do fluxo de informação da Rede como um todo. Através dos jornalistas a RNSP dá voz às pessoas envolvidas com as ações propostas e os temas que estão sendo discutidos, além de realizar a assessoria de imprensa. O contato com a mídia tradicional é um dos elementos centrais para o sucesso das ações promovidas pela Rede.

2.2.2. Grupos de trabalho

A secretaria executiva operacionaliza 16 grupos de trabalho (GTs) divididos por temas: assistência social; cultura; educação; meio ambiente; orçamento; trabalho e renda;

⁵ A entrevista ocorreu no dia 8 de agosto de 2012, no escritório da secretaria executiva da Rede Nossa São Paulo.

acompanhamento da Câmara Municipal; criança e adolescente; comunicação; democracia participativa; esporte e lazer; indicadores; jurídico; juventude; mobilidade urbana e saúde. O trabalho da secretaria executiva alimenta e articula o trabalho dos GTs, que se valem dos indicadores para fazer o monitoramento do desenvolvimento das políticas públicas em suas respectivas áreas. Os grupos de trabalho possuem dinâmicas próprias, acordadas entre os membros. A participação é voluntária e aberta a qualquer um. Os grupos frequentam as comissões de trabalho na Câmara Municipal e participam de audiências públicas, além de reunirem-se presencialmente para a elaboração de propostas e a articulação de ações pontuais. Os GTs também mantêm uma comunicação virtual e alguns possuem site próprio hospedado no portal da RNSP.

Esses grupos também contam com a participação de outras organizações não-governamentais, que oferecem sua estrutura para o desenvolvimento das ações. Assim, o GT de educação, por exemplo, conta com a participação e colaboração do Instituto Paulo Freire⁶, o Cenpec⁷ e a Ação Educativa⁸, organizações de referência na área que somam forças à Rede no desenvolvimento de ações estratégicas e no monitoramento das políticas.

O trabalho dos GTs materializa o espírito de atuação da RNSP. Sua idéia é que haja um trabalho colaborativo entre os participantes, buscando sinergias entre associações que têm objetivos comuns. Dessa forma é possível somar esforços e acelerar os processos. Às vezes os grupos de trabalho se reúnem no próprio escritório da RNSP, às vezes, quando os participantes são muito numerosos, é preciso buscar um outro lugar para a reunião, em geral em ONGs participantes. Outras vezes não acontecem encontros presenciais e os grupos articulam fóruns virtuais através de e-mails. No caso específico do GT de orçamento, a composição é mais técnica e o número de participantes é menor. O grupo de trabalho de acompanhamento da Câmara Municipal, por sua vez, soma esforços com outras entidades, como o Instituto Agora⁹, para que as atividades parlamentares sejam monitoradas e haja participação nas comissões. Segundo Maurício Broinizi, há uma transversalidade muito grande na RNSP, o que funciona como estratégia de fortalecimento dos vínculos e amplia a responsabilidade dos participantes.

6 <http://www.paulofreire.org/>

7 <http://www.cenpec.org.br/>

8 <http://www.acaoeducativa.org.br/>

9 <http://www.institutoagora.org.br/>

Ocorrem também reuniões periódicas entre os diversos grupos de trabalho, além de reuniões com o colegiado do movimento, uma espécie de conselho formado pelos primeiros membros que fundaram a RNSP. Esse colegiado reúne-se uma vez por mês para pensar questões mais delicadas, tais como declarações oficiais que levarão o nome da Rede. Foi o colegiado que decidiu por mudar o nome de “movimento” para “rede”. Esse conselho ajuda os GTs a pensarem suas estratégias e contribui para o desenvolvimento das ações, no entanto, não se trata de uma organização vertical. Os GTs têm autonomia para estabelecerem uma agenda de ações e o colegiado assume um caráter consultivo.

2.2.3. Mobilização política, influência e estratégias de ação

Segundo Mauricio Broinizi, a RNSP tem capacidade de exercer pressão política junto ao governo, especialmente por sua capilaridade e capacidade de mobilização. A RNSP possui credibilidade pelo significativo conjunto de instituições que a apoiam e integram a Rede, além de haver um policiamento para que discursos ideológicos não sejam feitos, preferindo trabalhar com dados e experiências concretos, nesse sentido é que produz os indicadores que abastecem as ações e intervenções pontuais junto aos órgãos públicos.

A “boa relação” com a Câmara Municipal é fruto dessa credibilidade e também da articulação que a RNSP possui com os meios de comunicação tradicionais. É frequente que seus representantes publiquem artigos, sejam entrevistados ou mesmo que a Rede seja citada na Folha de S. Paulo, Estado de S. Paulo, ou em rádios como a CBN. No entanto essa boa relação não é homogênea. Alguns vereadores compreendem as propostas da rede, outros não. Como exemplo do bom relacionamento da RNSP com a comissão de transportes da Câmara, a Rede apresentou uma proposta de emenda de 15 milhões de reais para um plano de mobilidade urbana que foi aprovada.

As propostas são apresentadas a partir de estudos técnicos realizados pela secretaria executiva e por colaboradores, às vezes as propostas também são seguidas de mobilizações organizadas pela Rede, o que amplia a pressão junto aos órgãos públicos. No caso específico do plano de mobilidade a RNSP construiu diretrizes a partir de seis seminários organizados em conjunto com a comissão de transportes, buscando inspirações em casos como o da cidade de Bogotá, que enviou representante para contribuir com os debates. O plano de mobilidade era uma exigência prevista no plano

diretor de 2002 na cidade de São Paulo, mas que nunca foi realizado, então a RNSP se articulou para fazê-lo, a Câmara o aprovou em 2010, mas nunca foi implementado pela secretaria de transportes.

Recentemente a RNSP elaborou um plano municipal de educação com o intuito de melhorar a qualidade e quantidade da educação na cidade de São Paulo, mas ainda não foi enviado para a Câmara Municipal. Segundo Maurício Broinizi existe uma resistência do Estado aos projetos que vem da Rede e da sociedade civil como um todo. Muitos dos parlamentares e funcionários do governo sentem-se confrontados, entendendo que a RNSP está fazendo o seu trabalho. Trata-se de uma visão muito limitada de democracia, muito afeita à democracia representativa liberal e distante dos mecanismos da democracia participativa. A prova está no fato de que muitos dos Conselhos Municipais, previstos na Constituição Brasileira de 88, jamais terem sido criados, ou, quando existem, possuírem um funcionamento precário, muitas vezes boicotados pelos representantes do governo. Falta uma cultura de participação na população, mas também nos partidos políticos. Isso é sentido pela RNSP e serve de pano de fundo para o estabelecimento das estratégias de ação.

Com essa percepção, a RNSP tenta lidar com essa resistência mantendo relações cordiais com o maior número possível de representantes do Estado, mas também entende a necessidade de exercer pressão para que as propostas sejam recebidas. Assim, convoca personalidades com prestígio em diferentes meios para participarem e agregar valor simbólico às propostas, procura manter-se nos meios de comunicação de massa, muitas vezes pautando a agenda ao apresentar resultados de pesquisas ou pressionar candidatos a aderirem a planos de metas e outros compromissos. Então faz parte da estratégia política envolver lideranças comunitárias e dar voz a outras instituições ampliando a sinergia e o peso simbólico das ações; mas também é estratégico manter um programa de rádio na programação da CBN e oferecer indicadores aos jornalistas sempre que precisam. Isso significa que toda a semana a RNSP é citada nos meios de comunicação de massa e cada vez mais sua atuação passa a ser vista como referência.

Por outro lado, sabendo que a dinâmica interna do Estado não é totalmente condicionada pelas pressões da sociedade civil organizada, a RNSP procura ocupar os espaços de participação institucionais. Assim, está presente nas audiências públicas com técnicos e informações recentes sobre a cidade, extraindo dos representantes do governo justificativas mais qualificadas, que não seriam dadas à população leiga. Essa presença

tem sido vista como uma forma de elevar o debate político e exercer pressão sobre o desenvolvimento das políticas públicas. Existe uma clara percepção de que nos principais atores envolvidos com as ações da RNSP a participação política deve ser estimulada, isso significa valorizar os espaços já existentes de atuação, bem como firmar parcerias com outras instituições que tem propósitos semelhantes. Mas o estímulo à participação implica também o envolvimento do Estado e a criação de uma nova visão sobre cidadania. Então a RNSP toma o cuidado do apartidarismo e de dar ênfase a argumentos técnicos em suas propostas, para diminuir as resistências encontradas no poder público. Mantém também seus projetos em funcionamento, sem deixar que esmoreçam, procurando envolver o maior número de pessoas.

2.2.4. Uso da internet

A internet é considerada pelo coordenador da RNSP o elemento central de articulação das ações. É usada para a comunicação entre os membros, mas também com a sociedade de forma geral. Quase tudo na RNSP ocorre através da comunicação virtual, desde a circulação de atas e comunicados, até a convocação de reuniões e debates. Há também um boletim semanal que é enviado por correio eletrônico, que conta com cerca de 35.000 pessoas cadastradas, que informa as principais ações da RNSP em São Paulo e nos outros estados brasileiros e faz uma seleção das principais matérias veiculadas pela mídia em que a Rede foi citada. Através da internet a RNSP também amplia a participação da população em suas ações.

Como exemplo, para a realização do IRBEM (Indicadores de Referência de Bem-estar do Município) foi feita uma consulta pública que teve a participação de cerca de 37.000 pessoas que apontaram os itens mais importantes para a qualidade de vida na cidade, que foram agrupados em 25 temas. Posteriormente o IBOPE, parceiro da RNSP, foi às ruas para a qualificação da pesquisa, avaliando como as pessoas de diferentes regiões da cidade viam os temas levantados através da consulta pública. Outro exemplo que contou com o uso da internet como fonte de ampliação da participação foi a campanha “Você no parlamento”, formalizada através de um termo de cooperação com a Câmara Municipal de São Paulo, que obteve apoio da mídia tradicional como, por exemplo, O Estado de S.Paulo, ESPN e Rede Globo. A campanha viabilizou uma consulta pública que obteve a participação de cerca de 34.000 cidadãos, que escolheram prioridades em diversas áreas, com o intuito de orientar o trabalho dos vereadores. Outra

ação que contou com a internet de forma direta foi o Fórum Nossa São Paulo, por onde a população encaminhou 1500 propostas para a cidade, com as quais a RNSP construiu um banco de propostas encaminhado aos candidatos à prefeitura de 2008. Alguns dos candidatos chegaram a incorporar parte das propostas em seus planos de governo, o que é indicador da influência exercida pela Rede.

O Programa Cidades Sustentáveis, que é uma das principais ações presentes na RNSP, também tem na internet um elemento estratégico. O programa tem por finalidade sensibilizar, mobilizar e oferecer ferramentas para que as cidades brasileiras se desenvolvam de forma sustentável. Para tanto oferece uma plataforma que contém uma agenda de sustentabilidade para diferentes áreas da gestão pública, além de um banco contendo casos exemplares de soluções para diferentes problemas urbanos. O programa também inclui indicadores que são apresentados como parte dos compromissos de candidatos às prefeituras. No portal do programa há também como os partidos e candidatos do Brasil inteiro aderirem à carta de compromisso e terem seus nomes na lista de signatários. A internet é usada para ampliar a participação e compromisso dos candidatos e para a realização de campanhas de valorização de uma agenda sustentável. Por exemplo, a realização de um Twitaço (#EuVotoSustentável) no dia 24 de agosto, que utilizou, além das redes sociais, a imagem de pessoas estratégicas para convocar a participação. Uma semana antes do dia marcado para o twitaço, a Rede iniciou campanha no Facebook e enviou e-mail a todos os seus assinantes convocando à participação. O e-mail foi assinado pelos atletas Raí, Lars Graell e Ana Moser, além de Frei Betto e Maria Alice Setúbal. Soma-se aos recursos da internet a credibilidade de lideranças como estratégia de mobilização.

Considerações Finais

Assim como colocam Fuster & Subirats (2012), a democracia não é só um regime político ou forma de governo, existe a necessidade da formação de uma atitude cívica de participação democrática. A atuação da RNSP tem contribuído para o estímulo da participação política, envolvendo novos atores e fortalecendo os espaços já existentes de atuação. As resistências sentidas no desenvolvimento dos projetos indicam a necessidade de uma nova visão sobre a democracia por parte do Estado e dos partidos políticos, com o intuito de se estabelecer uma nova cultura política.

A melhoria dos canais de comunicação, principalmente por meio da internet, por sua estrutura não hierárquica e colaborativa, pode incorporar os cidadãos nos processos de tomada de decisão e modificar os fluxos do poder simbólico (THOMPSON, 1998). Os resultados da pesquisa apontam para uma avaliação crítica de um caso significativo de articulação da sociedade civil, que se apropria das Tecnologias de Informação e Comunicação para ampliar a participação da população junto aos processos de desenvolvimento de políticas públicas. Em um contexto de crescente descentralização das políticas por parte do Estado e a forte presença da técnica e da velocidade no cotidiano dos homens, o caso da RNSP aparece como uma importante oportunidade de se avaliar novas perspectivas de ação política e de participação cidadã.

Considerando-se o estudo das ações e a dinâmica interna da Rede, pode-se observar que apesar de existir um uso intensivo da internet nas atividades, principalmente para o ativismo político, sua utilização obedece uma lógica instrumental, ou seja, é empregada como um canal de comunicação interno e externo que dinamiza o fluxo de informações, torna pública a produção dos dados da RNSP e dos GTs, divulga e mobiliza a população para as ações e serve como mecanismo de controle público das ações da gestão pública. Contudo, o espaço interativo e colaborativo da internet, dentro do espírito da web 2.0, é pouco utilizado. Existem poucas ações que são construídas coletivamente usando as ferramentas colaborativas, também não são realizados fóruns virtuais abertos para a discussão os problemas da cidade, dentro das diferentes perspectivas dos segmentos sociais.

Valoriza-se mais o aspecto pragmático da ação coletiva da sociedade civil, organizada dentro de um paradigma de rede, concentrando a participação dentro dos canais institucionais de representação política (Comissões da Câmara, Audiências públicas, Conferências, Conselhos, etc) e desenvolvendo ações públicas de mobilização e formação política, que pouco exploram as potencialidades de interatividade das novas tecnologias.

No entanto, é preciso compreender a RNSP em um contexto mais amplo. O atual estágio de desenvolvimento técnico, científico e informacional torna possível a convivência de milhões de pessoas nas metrópoles, cujos tempos são tomados pelo mundo do trabalho. A presença da técnica, que tornou possível a verticalização das cidades e a concentração populacional, também tornou possível novos meios de transporte e de comunicação, estabelecendo uma nova relação espaço-temporal entre os

indivíduos. A população, nas sociedades democráticas ocidentais, é cada vez mais afastada da política e a coisa pública parece não lhe dizer respeito. Dentro dessa perspectiva de isolamento do indivíduo é que a internet surge como tecnologia de informação e comunicação capaz de envolver as pessoas sem o prejuízo de outras tarefas.

Parece haver um reconhecimento por parte da RNSP da dificuldade de mobilizar a sociedade e, ao mesmo tempo, da permeabilidade que a internet tem no cotidiano das cidades. As experiências de mobilização através da web tem mostrado que são pouco proficuas se construídas isoladamente. Há, portanto, uma aposta na necessidade de se fazer circular as informações, fortalecer a ação dos grupos já envolvidos com as causas públicas e ocupar os espaços de participação já existentes.

A pesquisa indica que os mecanismos colaborativos propiciados pelas TICs são pouco usados pela RNSP, ainda assim, na avaliação das ações desenvolvidas pela Rede, existe um uso diversificado da internet em todos os projetos, com níveis distintos de intensidade, o que sinaliza sua importância como ferramenta de comunicação, mas não como espaço de atuação política. Contudo, as atuais ações em operação pela RNSP, que não constam na pesquisa por estarem em execução, indicam um maior emprego da internet como ferramenta de mobilização social, principalmente por meio das redes sociais (facebook, Twitter, Youtube, etc).

A internet funciona como elemento chave, por sua velocidade e praticidade, coincidindo com a realidade da cidade de São Paulo. A dinâmica da urbe inviabiliza as mobilizações políticas tradicionais, pela forma como o trabalho ocupa o tempo das pessoas exaurindo-as e diminuindo a possibilidade de participação. O tempo que sobra é ocupado pela indústria do lazer e pela informação superficial dos telejornais, diminuindo ainda mais o interesse pela política. No entanto, pela internet é possível envolver as pessoas através das redes sociais, como ocorre nos twitaços, nas consultas públicas ou ainda em outros mecanismos de participação. Além disso, a internet acaba por permitir que as experiências ultrapassem os limites do município e cheguem a outros estados brasileiros, ou mesmo buscando idéias em outras cidades do mundo. Essa característica da velocidade parece estar de acordo com o conceito de idade tecnológica de Milton Santos, que permite entender o problema da participação como algo que ultrapassa a realidade material da cidade, e relaciona-se com o estágio de desenvolvimento técnico que permeia as relações urbanas. Por isso a falta de participação política também ocorre em outros espaços, não apenas em metrópoles como São Paulo.

A visão resistente de alguns parlamentares frente às ações da RNSP é sintoma de que o próprio Estado e os partidos tem uma visão bastante restrita de democracia, entendendo-a nos limites da representação. Nesse sentido é importante mapear as propostas de ampliação da participação política. Esse artigo procurou contribuir para a compreensão de algumas experiências significativas propostas pela RNSP. É preciso avaliar essas e outras iniciativas com o intuito de medir o grau de permeabilidade das ações no processo de desenvolvimento das políticas públicas. A próxima etapa dessa pesquisa deverá apontar para a construção de um índice capaz de medir e hierarquizar as experiências de participação política, bem como suas capacidades de interferência no processo decisório das políticas públicas. Para tanto será preciso observar, para cada uma das ações: 1) se o Estado recebe formalmente a intervenção da sociedade civil dando visibilidade à ação; 2) se a ação desenvolvida tem repercussão nos meios de comunicação tradicionais; 3) se existem instituições, movimentos sociais, sindicatos e empresas conferindo força e legitimidade à ação; 4) se as ações são incorporadas a planos de governo e/ou ações governamentais; 5) se as ações contam com um plano estratégico com o uso das TICs; 6) se as ações contam com o envolvimento de diferentes atores e instituições afinados ao paradigma de redes; 7) se as ações são voltadas para grupos específicos ou para a população como um todo; 8) se as ações prevêem mecanismos de controle social; 9) se as ações desenvolvidas pelo uso das TICs são desenvolvidas de formas interativa e colaborativa; dentre outros critérios que possam se mostrar relevantes. Todos esses aspectos estão presentes nas ações da RNSP de alguma forma. Ao mensurá-los em cada uma das experiências será possível ressaltar os pontos fortes e fracos, contribuindo para que as ações sejam aperfeiçoadas, novas estratégias de mobilização sejam constituídas e, talvez, que a participação política seja ampliada.

Referências Bibliográficas

- ARAUJO, R., PENTEADO, C. e SANTOS, M. Sociedade Civil Organizada e Novas Tecnologias de Comunicação e Informação: ação cidadã e implementação de políticas públicas na cidade de São Paulo. Paper apresentado no 35º Encontro anual da ANPOCS. Caxambu, 2011. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/arquivos/35_Encontro/GTs/GT01/ARAUJO_BURGOS_PENTEADO.pdf. Acesso em 10/04/2012.
- CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, nº 24, 1990.
- CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

- A galáxia da internet. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- EGLER, T. Redes tecnossociais e democratização das políticas públicas. In: Sociologias, Porto Alegre, nº 23, 2010.
- FUNG, A. Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.
- FUSTER, Mayo & SUBIRATS, Joan. Crisis de representación y de participación. Son las comunidades virtuales nuevas formas de agregación y participación ciudadana? Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura, vol 188, Nr 756, jul-ago 2012.
- JACOBI, P. Políticas sociais e ampliação da cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- MAIA, R. C. M. Redes cívicas e internet: efeitos democráticos do associativismo. Revista Aurora, n. 2, 2008.
- MICHELS, A. Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?. In: International Review of Administrative Sciences , v. 77: 275, 2011.
- PENTEADO, Claudio Luis de Camargo; ARAUJO, Rafael de Paula Aguiar; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel. Democracia e internet: um estudo comparativo entre os portais dos Ministérios da Cultura (Brasil e Argentina). Revista Teoria & Sociedade, no 18.2, julho-dezembro, 2010.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil, muita tecnologia, pouca democracia. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, no 42, maio/junho, 2008.
- PINHO, J. A. G. & SACRAMENTO, A. R.S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. Revista de Administração Pública, 43(6), 1343-1368, nov/dez 2009.
- SANTOS, Milton. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo, Hucitec, 1994.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. Opin. Publica, Campinas, v. 16, n. 2, Nov. 2010.
- SEGURADO, Rosemary. O debate sobre o Marco Civil na internet. Anais do IV Encontro da Compolítica, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011.
- THOMPSON, J. B. A mídia e a modernidade. Uma teoria social da mídia. Petrópolis: Vozes, 1998.