

Fundação João Pinheiro
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Curso de Mestrado em Administração Pública

Izabela França Rodrigues

Dissertação

**DEMOCRACIA DIGITAL NOS ESTADOS BRASILEIROS: Uma análise
da governança eletrônica a partir de elementos de participação e
deliberação**

Belo Horizonte
Março de 2017

Izabela França Rodrigues

Dissertação

**DEMOCRACIA DIGITAL NOS ESTADOS BRASILEIROS: Uma análise
da governança eletrônica a partir de elementos de participação e
deliberação**

Dissertação apresentada pela aluna Izabela França Rodrigues ao Curso de Mestrado em Administração Pública – Turma 2015-2017 da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof^ª. Flávia de Paula Duque Brasil

Belo Horizonte

Março de 2017

R696d

Rodrigues, Izabela França.

Democracia digital nos estados brasileiros [manuscrito]: uma análise da governança eletrônica a partir de elementos de participação e deliberação / Izabela França Rodrigues. -- 2017.

[10], 151 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil

Bibliografia: f. 142-160

1. Administração participativa - Brasil. 2. Participação social – Brasil. 3. Governança eletrônica – Brasil. 4. Tecnologia da informação – Brasil. I. Brasil, Flávia de Paula Duque. II. Título.

301.185.001(81)

AGRADECIMENTOS

À querida Professora Flávia Brasil pela orientação e confiança. Obrigada por todos os ensinamentos transmitidos e pela forma como conduziu a orientação. Sua paciência e amizade foram fundamentais para a conclusão desse trabalho.

A todos os professores da Fundação João Pinheiro pela transmissão de conhecimentos.

Aos colegas da SCGE/SEPLAG pelo aprendizado diário e oportunidades, em especial, ao Rodrigo Diniz pela força e compreensão nas horas mais difíceis.

Aos meus pais, Solange e Eustáquio, por todo incentivo a minha formação acadêmica, sem nunca terem medido esforços para me proporcionar uma educação de qualidade.

Ao Leonardo que esteve presente em todas as etapas dessa jornada. Obrigada por compartilhar conquistas, alegrias e dificuldades!

A Deus, por sempre me dar forças e me indicar os melhores caminhos.

RESUMO

Os avanços no campo das tecnologias de informação e comunicação (TIC) implicaram impactos na sociedade e possibilitam reconfigurações nas formas de relação entre os cidadãos e os governos, favorecendo novas possibilidades. Ao lado disso, nas últimas décadas ampliam-se os debates em torno da qualidade democrática, postulando-se o alargamento da participação social, como nos desenvolvimentos teóricos contemporâneos nas linhas da democracia participativa e deliberativa. Neste contexto, apresentam-se novas formas de participação social seja no âmbito da sociedade civil e na esfera pública, seja no campo da participação institucionalizada. No caso brasileiro, expandiram-se as formas de participação institucionalizada: foram constituídos novos marcos legais endereçados à democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, bem como foi criada uma infraestrutura participativa, com uma multiplicidade de novas instituições participativas com desenhos e finalidades distintas. Nesse contexto, o termo governança e suas variações têm sido amplamente utilizados, destacando-se a noção de governança participativa, que enfatiza as possibilidades de participação social e de governança eletrônica. Diversos potenciais têm sido associados à governança eletrônica, apontando-se que por meio das TICs o governo poderia se tornar mais acessível aos cidadãos, superar déficits democráticos e ampliar a democracia com a adoção de práticas de participação e de deliberação em um ambiente virtual. Assim, a pesquisa visa a analisar as iniciativas de democracia digital nos Estados brasileiros e no Distrito Federal, por meio de seus sítios eletrônicos na internet, e verificar quais são as possibilidades democráticas dessas iniciativas. Para tanto, partiu-se da revisão teórica das principais correntes democráticas, desembocando-se nas correntes deliberativa e participativa, indicando-se, as instâncias e práticas de participação no contexto brasileiro contemporâneo. Em um segundo momento da revisão abordaram-se as noções de governança, governança participativa, de governo e governança eletrônica, e examinaram-se modelos de abordagem e análise nesse campo. A partir desse percurso de revisão foi construído um modelo analítico, englobando 22 critérios divididos em 4 diferentes interfaces: informacional, interlocução, institucional e consultiva e deliberativa. A aplicação do modelo analítico e avaliação identificou que a maioria dos Estados confere ao seu portal um caráter puramente informativo e há um aproveitamento heterogêneo pelas administrações públicas estaduais dos potenciais das TICs em ofertar práticas de participação e deliberação. A investigação das características dos mecanismos de participação e deliberação permite a sistematização de diferentes padrões de oportunidades ofertadas, bem como a avaliação do grau de aproveitamento das TICs disponíveis às administrações públicas estaduais.

Palavras-Chave: Democracia, Participação Social, Governança Participativa, Governança Eletrônica, Ambientes Virtuais de Participação

ABSTRACT

Advances in the field of information and communication technologies (ICT) have affected society and enable reconfigurations in the forms of relations between citizens and governments, favoring new possibilities. Alongside this, in the last decades debates about democratic quality have broadened, postulating the extension of social participation, as in contemporary theoretical developments along the lines of participatory and deliberative democracy. In this context, new forms of social participation are presented either in the civil society and in the public sphere, or in the field of institutionalized participation. In the Brazilian case, the forms of institutionalized participation were expanded: new legal frameworks were set up for the democratization of the State and its relations with society, and a participatory infrastructure was created with a multiplicity of new participatory institutions with designs and purposes different. In this context, the term governance and its variations have been widely used, highlighting the notion of participatory governance, which emphasizes the possibilities of social participation and e-governance. Several potentialities have been associated with e-governance, pointing out that through ICTs the government could become more accessible to citizens, overcome democratic deficits and expand democracy by adopting participatory and deliberation practices in a virtual environment. Thus, the research aims to analyze the initiatives of digital democracy in the Brazilian states and the Federal District, through its electronic websites, and to verify what are the democratic possibilities of these initiatives. To do so, we started with the theoretical revision of the main democratic currents, ending in the deliberative and participatory currents, indicating the instances and practices of participation in the contemporary Brazilian context. Secondly, the notions of governance, participatory governance, governance and e-governance were discussed, and models of approach and analysis in this field were examined. From this review, an analytical model was built, encompassing 22 criteria divided into 4 different interfaces: informational, interlocution, institutional and advisory and deliberative. The application of the analytical model and evaluation has identified that most of the States grant to its portal a purely informative character and there is a heterogeneous use by the state public administrations of the potential of the ICTs in offering participation and deliberation practices. The investigation of the characteristics of the mechanisms of participation and deliberation allows the systematization of different patterns of opportunities offered, as well as the evaluation of the degree of use of the ICTs available to the state public administrations.

Keywords: Democracy, Social Participation, Participatory Governance, Electronic Governance, Virtual Environments of Participation

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1: Áreas ou dimensões da governança eletrônica | 64 |
| Figura 2: Modelo referencial de governança eletrônica | 65 |
| Figura 3: Página inicial do portal de Alagoas..... | 94 |
| Figura 4: Área destinada aos serviços públicos no portal do Amapá..... | 95 |
| Figura 5: Área destinada aos serviços públicos no Portal do Distrito Federal | 95 |
| Figura 6: Portal oficial do Estado de Minas Gerais..... | 96 |
| Figura 7: Banner do portal oficial do Estado de Pernambuco para a área de serviços..... | 97 |
| Figura 8: Seção de serviços públicos no portal oficial do Estado do Rio de Janeiro | 97 |
| Figura 9: Página inicial Monitora Tocantins | 99 |
| Figura 10: Chamada para oficinas de monitoramento do PPA do Estado do Pará | 100 |
| Figura 11: Ouvidoria na página do Facebook do Estado do Rio Grande do Sul..... | 104 |
| Figura 12: Formulário de avaliação do atendimento do Facebook do Estado do Acre..... | 106 |
| Figura 13: Central de atendimento online do portal do Estado do Paraná | 107 |
| Figura 14: Resposta de crítica na página do Facebook do Estado do Amazonas..... | 111 |
| Figura 15: Termos de uso do Facebook do Estado do Maranhão | 112 |
| Figura 16: Exemplo de postagem na página do Facebook do Estado da Bahia | 113 |
| Figura 17: Termos de uso da página do Facebook do Estado do Rio Grande do Norte | 114 |
| Figura 18: Seção “Fale com o Governo” no portal do Estado da Bahia | 116 |
| Figura 19: Comunidades cadastradas no Participa Maranhão..... | 127 |
| Figura 20: Enquete do portal oficial do Estado do Rio de Janeiro | 133 |
| Figura 21: Página de consulta pública do Distrito Federal..... | 134 |
| Figura 22: Consultas públicas finalizadas no Estado de Santa Catarina | 136 |
| Figura 23: Comentários na plataforma Participa Maranhão sobre consulta pública..... | 137 |
| Figura 24: Espaços culturais cadastrados na ferramenta Cultura RS | 138 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1: Classificação dos modelos de democracia | 24 |
| Quadro 2: Resumo dos recursos de e-participação avaliados..... | 69 |
| Quadro 3: Checklist para uma avaliação democrática dos sítios | 72 |
| Quadro 4: Critérios avaliados referente ao subgrupo da participação cidadã | 73 |
| Quadro 5: Formulário de coleta de dados – grau de maturidade do serviço prestado eletronicamente..... | 74 |
| Quadro 6: Sítios oficiais dos Estados brasileiros analisados..... | 81 |
| Quadro 7: Oportunidades para a gestão da informação e do conhecimento em mídias sociais: perspectivas do cidadão e do Governo | 109 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1: Níveis de Democracia Digital..... | 85 |
| Tabela 2: Classificação dos Estados de acordo com o IDAV | 87 |
| Tabela 3: Média do IDAV por região..... | 88 |
| Tabela 4: Resultados por critérios | 90 |

LISTA DE SIGLAS

AC - Acre

AL - Alagoas

AM - Amazonas

AP - Amapá

BA - Bahia

CE - Ceará

CETIC.br - Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação

CGI.br - Comitê Gestor da Internet no Brasil

COPACs - Comitês Populares atingidos pela Copa

CPF - Cadastro de Pessoa Física

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CUT - Central Única de Trabalhadores

DF - Distrito Federal

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

ES - Espírito Santo

G2B - Governo para Negócios

G2C - Governo para Cidadão

G2G - Governo para Governo

GO - Goiás

IDAV - Índice de Democracia em Ambientes Virtuais

IGEB - Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros

LAI - Lei de Acesso à Informação

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MA - Maranhão

MG - Minas Gerais

MPL - Movimento do Passe Livre

MS - Mato Grosso do Sul

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MT - Mato Grosso

NGP - Nova Gestão Pública

NIC.br Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR

NPM - New Public Management
NSP - Novo Serviço Público
OGU - Ouvidoria-Geral da União
ONU - Organização das Nações Unidas
PA - Pará
PB - Paraíba
PE - Pernambuco
PI - Piauí
PNPS - Política Nacional de Participação Social
PPA - Plano Plurianual
PR - Paraná
RJ - Rio de Janeiro
RN - Rio Grande do Norte
RO - Rondônia
RR - Roraima
RS - Rio Grande do Sul
SC - Santa Catarina
SCGE - Superintendência Central de Governança Eletrônica
SE - Sergipe
SEDPAC - Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Social e Cidadania
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SISPARCI - Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã
SNPS - Sistema Nacional de Participação Social -
SP - São Paulo
TIC - Tecnologias da Informação e Comunicação
TO - Tocantins
WWW - World Wide Web

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 2 CORRENTES DEMOCRÁTICAS: DO ELITISMO AO DELIBERACIONISMO | 22 |
| 2.1 Concepção Elitista: o poder nas mãos das elites políticas..... | 25 |
| 2.2 Concepção Pluralista: o poder disperso em toda a sociedade | 29 |
| 2.3 Concepção Participativa: a redefinição das relações entre Estado e sociedade | 32 |
| 2.4 Concepção Deliberativa: a dimensão discursiva nas relações entre Estado e sociedade | 36 |
| 3 CONTEXTO HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL..... | 43 |
| 3.1 Percurso da participação no Brasil: da Constituição da República de 1988 até os anos 2000.... | 45 |
| 3.2 Movimentos de 2013 e a Política Nacional de Participação Social | 51 |
| 4 GOVERNANÇA PARTICIPATIVA E GOVERNANÇA ELETRÔNICA: A CONSTRUÇÃO DE NOVOS ESPAÇOS PARA A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA..... | 58 |
| 4.1 Difusão das tecnologias da informação e comunicação na administração pública: governo eletrônico e governança eletrônica..... | 61 |
| 4.2 Modelos analíticos de governança eletrônica..... | 68 |
| 4.3 Limites da governança eletrônica: exclusão digital | 76 |
| 5 METODOLOGIA E MODELO ANALÍTICO | 79 |
| 6 ANÁLISE DOS RESULTADOS | 87 |
| 6.1 Interface Informacional | 93 |
| 6.2 Interface de Interlocução | 102 |
| 6.3 Interface Institucional..... | 118 |
| 6.4 Interface Consultiva e Deliberativa..... | 132 |
| 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 140 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 142 |
| APÊNDICE A – Entrevistas Realizadas e Roteiro..... | 161 |

1 INTRODUÇÃO

O advento das tecnologias da informação e comunicação (TIC)¹ e de sua confluência, na perspectiva de diversos autores, impactou profundamente e até mesmo remodelou a sociedade. Segundo Guzzi (2010) “as sociedades, ao serem inauguradas novas formas e processos espaciais só possíveis graças às revolucionárias tecnologias da informação e comunicação, se transformaram estruturalmente” (GUZZI, 2010, p. 51).

Castells (2013) afirma que as tecnologias da informação e comunicação (TIC) permitem a integração de todo o planeta em redes globais e “a comunicação mediada por computadores gera uma gama enorme de comunidades virtuais” (CASTELLS, 2013, p.57). Assim, esse novo espaço virtual reconfigura os modelos de relação entre as pessoas e a relação das pessoas com os governos, configurando-se uma sociedade em rede ou informacional, “considerando que essa expressão revela o cenário atual de desenvolvimento tecnológico, marcado pelo grande fluxo de informações e comunicações, bem como de novas formas de organização social e política” (BERNARDES, 2013, p. 37).

Nesse sentido Guzzi (2010) afirma que o advento desse novo espaço reconfigura as relações entre as pessoas, comunidades e governo já que a “facilidade e a velocidade do uso e da troca de informações pela internet passa a ter um papel central na nova sociedade, tanto em termos de circulação de capital quanto de formação de novos diagramas sociais e culturais, novas subjetividades” (GUZZI, 2010, p. 52). Segundo Medeiros e Guimarães (2004), essa “sociedade em rede”, fruto do desenvolvimento tecnológico, produz constantemente novas demandas ao setor público, buscando aprimorar as interações com o Estado. Ferguson (2002) afirma que a “difusão da nova tecnologia no cotidiano do cidadão moderno está forçando os governos a utilizá-la em todos os aspectos possíveis de atendimento e administração pública” (FERGUSON, 2002, p. 103).

¹ “As tecnologias da informação e comunicação podem ser definidas como um conjunto de recursos tecnológicos usados para produzir e disseminar informações, dentre os quais estão o telefone (fixo e celular), o fax, a televisão, as redes (de cabo ou fibra óptica) e o computador, sendo que a conexão de dois ou mais computadores cria uma rede, e a principal rede existente atualmente é a internet. Castells (1999) inclui entre as TICs o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (hardware, software), telecomunicações/rádiodifusão e optoeletrônica” (BERNARDES, 2013).

Assim, diante desse ambiente complexo, os governos precisam se adaptar às novas tecnologias da informação e comunicação (TIC), e dessa forma, passaram a elaborar estratégias, visando mudar a abordagem da gestão pública, uma vez que “cidadãos, empresas e demais organizações querem ter acesso ao governo de modo cada vez mais rápido e facilitado, na expectativa de que os programas governamentais estejam focados em suas necessidades” (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004, p. 49).

Em paralelo, nas últimas décadas ampliaram-se as formas de participação social e ação coletiva, ao lado de uma mudança no discurso democrático, uma vez que o alargamento da participação vem sendo (re)introduzido nas teorias contemporâneas de democracia. Segundo Santos e Avritzer (2002), essa mudança decorre da “ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e do entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 51). O debate desde as últimas décadas do século XX questiona os argumentos de uma concepção hegemônica da democracia, notadamente no modelo elitista, que tem como o seu maior expoente em Joseph Schumpeter. Nobre (2004) aponta que o modelo elitista é um modelo em que a democracia “passa a ser um arranjo institucional capaz de produzir decisões necessárias à reprodução social e econômica nas condições de uma sociedade pós-tradicional, em que não há um mesmo conjunto de valores últimos partilhados por todos os membros do corpo político” (NOBRE, 2004, p. 31).

O debate das últimas décadas questiona essa visão, já que a simples existência de instituições representativas não é suficiente para a concretização de aprofundamentos da democracia. Desdobra-se nas concepções de democracia participativa e deliberativa, como um campo marcado pelos compromissos de alargamento de democracia e de superação dos limites da concepção elitista e mesmo da concepção pluralista. Nesse sentido, Held (1987) afirma que a democracia participativa possibilita uma redução do senso de distanciamento dos centros de poder além de contribuir para a formação de um corpo de cidadãos ativos, capazes de possuírem interesses nos assuntos governamentais e de influírem na tomada de decisões.

Assim, para a democracia ocorrer não bastaria a existência de instituições representativas, mas também da ampliação de participação social, uma vez que, segundo Pateman (1992), a participação precisa ocorrer em outras esferas. Pateman (1992) afirma que para que exista uma forma de governo democrática “é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto

é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas áreas” (PATEMAN, 1992, p. 61).

Fung (2007) expõe que esse discurso de alargamento da participação presente nas correntes contemporâneas de democracia reflete “uma mistura de ceticismo em relação à capacidade regulatória dos governos nacionais e de preocupação quanto à capacidade das democracias convencionais de arregimentar os esforços dos cidadãos comuns” (FUNG, 2007, p. 221). Fung (2004) afirma ainda que as contribuições democráticas se estendem para além da legitimidade para incluir *accountability* pública, justiça social, governança efetiva e mobilização popular.

A participação institucionalizada é constituída por meio de novas práticas e marcos legais endereçados à democratização do Estado acarretando em uma multiplicidade de novas instituições participativas com desenhos e finalidades distintas, tais como conselhos, orçamentos participativos, conferências, reuniões entre grupos de interesse, fóruns, audiências, consultas públicas, dentre outros.

Enquanto o fator chave da democracia participativa é o seu efeito de aprendizagem democrática e a participação na tomada de decisão, a teoria democrática deliberativa, partindo de um de expoentes, Jürgen Habermas, postula que o procedimento de decisão do governo deve ocorrer em forma de deliberação dos indivíduos em fóruns amplos de debate e negociação. Segundo Faria, “essa deliberação não resulta de um processo agregativo das preferências fixas e individuais, mas de um processo de comunicação, em espaços públicos, que antecede e auxilia a própria formação da vontade dos cidadãos” (FARIA, 2000, p. 48).

Mendonça e Amaral (2014) definem a deliberação como o “intercâmbio público de razões marcado pela igualdade entre os sujeitos nele envolvidos. A deliberação é uma prática social dialógica em que atores buscam convencer seu interlocutor por meio da troca discursiva” (MENDONÇA e AMARAL, 2014, p. 178). Para Habermas, o processo de formação da vontade na teoria democrática convencional, reduz a opinião dos indivíduos à vontade da maioria ou da representatividade. Mas para esse autor, a relação entre estado e sociedade comporta uma dimensão argumentativa, e dessa forma, “é preciso que o indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação” (AVRITZER, 2000, p. 17).

Nesse cenário, de debates em torno do alargamento democrático, exige-se cada vez mais da gestão pública a necessidade de se repensar as questões de governança, especialmente quanto à criação e consolidação de estratégias/ferramentas que estimulem a participação. De forma geral, a governança se refere “à redefinição e ampliação das formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, ou entre governo, agentes privados e sociedade, ou seja, tem como traço distintivo a dimensão relacional” (CARNEIRO e MENICUCCI, 2012, p. 56). Assim, a governança marca a descentralização da tomada de decisão para além dos limites formais do Estado. Carneiro e Menicucci (2012) apontam que o termo governança, em vertentes mais atuais da gestão pública, “se insere em matrizes teóricas da teoria democrática contemporânea nas vertentes participativa e deliberativa”, ou seja, “com o foco privilegiado nos arranjos institucionais estabelecidos para isto” (CARNEIRO e MENICUCCI, 2012, p. 57), caracterizando assim, uma governança participativa.

Mais além, Fischer (2012) afirma que a “governança participativa, que surgiu como um resultado da multiplicação dos arranjos de participação em 1990, criou novos espaços e diferentes modelos de atuação dos atores da sociedade civil” (FISCHER, 2012, p. 458)². O fomento da participação é visto como um princípio político-administrativo e paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento dos Estados.

Dessa forma, alinhando os avanços das tecnologias da informação e comunicação (TIC) com a governança participativa como uma das possíveis formas de contribuir para superar os déficits democráticos, o termo governança eletrônica despertou interesse da administração pública e pode ser entendido como a “capacidade do Estado, com o uso das TIC, de formular e implementar políticas públicas, utilizando-se de mecanismos de participação dos cidadãos” (VALE, 2006, p. 01).

Fisher (2012) completa o conceito afirmando que a governança eletrônica utiliza das tecnologias da informação e comunicação (TIC) para tornar o governo mais acessível aos cidadãos e permitir uma via de mão dupla entre cidadão, sociedade civil, mercado e agências governamentais. Assim, a governança eletrônica possui nos seus processos a busca pela eficiência e melhores resultados, aspecto que é mais alardeado, mas também, busca ampliar a democracia, através de instrumentos como a participação e a deliberação.

² Tradução nossa.

Segundo Vale (2006) atualmente a governança eletrônica “tem sido mais referenciada quanto à prestação de serviços eletrônicos” (VALE, 2006, p. 06). Entretanto, como afirma Fishkin (2002), as tecnologias da informação e comunicação (TIC) podem influenciar e criar possibilidades democráticas, “uma vez que a capacidade de mudar a maneira pela qual as pessoas, em grande número, interagem e se comunicam” (FISHKIN, 2002, p. 17). Guzzi (2010) aponta que as ferramentas digitais podem contribuir para novas possibilidades democráticas já que “podem de fato se constituir em meios para a configuração institucional de potenciais reformas democráticas, levando-se em consideração os possíveis mecanismos institucionais de consulta à opinião pública on-line, oficiais ou não oficiais” (GUZZI, 2010, p. 81).

Diante dessa dimensão da governança eletrônica, Maia (2002) afirma que a internet representa uma arena conversacional para discussões políticas e “reduz os custos da participação política e pode proporcionar um meio de interação através do qual o público e os políticos podem trocar informações, consultar e debater, de maneira direta, contextualizada, rápida e sem obstáculos burocráticos” (MAIA, 2002, p. 47). Bernardes (2013) completa reiterando que os programas de governo eletrônico podem ser uma poderosa ferramenta para as administrações públicas, já que podem facilitar a transparência e a eficiência na prestação de serviços públicos além de possibilitarem uma “maior abertura à interação popular na formulação de políticas públicas, no exercício do controle social e, conseqüentemente, no aprimoramento da democracia” (BERNARDES, 2013, p. 24).

A evolução do uso de computadores e da infraestrutura da internet proporcionam modelos de relacionamento entre administração pública e sociedade cada vez mais baseados em tecnologias de informação e comunicação (TIC), seja na prestação de serviços públicos ou na ampliação de espaços de participação e deliberação. A governança eletrônica não se refere, apenas, a disponibilização de serviços on-line ou de uma administração pública mais eficiente. O canal aberto pelas TIC possibilita um desenvolvimento muito maior na administração pública, em virtude do aumento da participação da sociedade no controle das ações governamentais.

Á essa nova forma de comunicação mediada pelas tecnologias da informação e comunicação (TIC) tem sido atribuídos potenciais democráticos, nessa linha Guzzi (2010) considera que podem possibilitar um exercício democrático e de cidadania, já que, com a “chegada da internet, e com ela a disponibilização de informações on-line, pode-se dizer que uma experiência em democracia mais abrangente vai sendo compreendida (GUZZI, 2010, p. 73). Assim, é possível

que a própria democracia possa se aperfeiçoar “à medida que novas tecnologias de informação e comunicação vão sendo criadas” (GUZZI, 2010, p. 73). As ferramentas das tecnologias da informação e comunicação (TIC) podem constituir-se em meio para a “configuração institucional de potenciais reformas democráticas, levando-se em consideração os possíveis mecanismos institucionais de consulta à opinião pública” (GUZZI, 2010, p. 81). Nesse contexto de expansão das tecnologias de informação e comunicação (TIC), mais precisamente a internet, e suas possibilidades, “os governos passaram a enfrentar pressões em relação às expectativas públicas no âmbito democrático” (GUZZI, 2010, p. 80). De tal modo, verifica-se a existência cada vez maior de práticas digitais objetivando a aproximação entre cidadãos e o governo.

Segundo Mendonça e Amaral (2014) essas experiências incluem uma variedade de modelos e formas. Para citar alguns exemplos os autores listam “consultas públicas, plataformas de produção colaborativa de conhecimento, dispositivos de acompanhamento de políticas públicas e execução orçamentária, chats com autoridades, transmissão de reuniões de comissões parlamentares e de audiências públicas (...)” (MENDONÇA e AMARAL, 2014, p. 177).

Os autores afirmam que essas práticas possuem potencial para aprofundar a experiência democrática e aprimorar práticas de participação e deliberação de diferentes formatos com diferentes arquiteturas discursivas e interativas que podem ser empregadas em um ambiente *web* e que todas elas “ressaltam o papel da discussão pública na construção de uma relação de alimentação recíproca entre Estado e sociedade” (MENDONÇA e AMARAL, 2014, p. 177).

Vale destacar que apesar de se vislumbrar esse potencial democrático nas iniciativas digitais há questionamentos relacionados a sua verdadeira capacidade de promover espaços online institucionalizados de participação e deliberação. Segundo Mendonça e Amaral (2014) são várias as desconfianças em relação a essas práticas: “Teriam elas capacidade de alimentar amplos debates públicos? Conseguiriam motivar cidadãos a discutir temas de interesse público junto a seus concidadãos? Ou o próprio ceticismo em relação a tais instituições se encarregaria por bloquear as possibilidades de debate?” (MENDONÇA e AMARAL, 2014, p. 178).

O contexto de pesquisa, portanto, envolve os avanços das tecnologias de informação e comunicação (TIC), a perspectiva de uma “sociedade em rede”³ e as possibilidades de um

³ Segundo Castells (2003) “embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão penetrante em

alargamento das práticas de participação e deliberação. Nessa perspectiva, as contribuições da governança eletrônica, entendida como o uso que o setor público faz das tecnologias da informação e comunicação (TIC) com o objetivo de encorajar a “participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e efetivo” (TORRES, 2008, p. 248), poderiam iluminar essas questões.

Assim, diante desse contexto, considera-se que as práticas participativas e deliberativas podem ser propiciadas e mesmo ampliadas pelas tecnologias da informação e comunicação (TIC). A pesquisa visa cotejar as iniciativas de democracia digital nos Estados brasileiros, por meio de seus sítios eletrônicos na internet, e verificar quais são as possibilidades de participação e deliberação existentes. A investigação das iniciativas que visem à ampliação de espaços institucionalizados de participação e deliberação permite a identificação e sistematização de diferentes padrões de oportunidades ofertadas, bem como a avaliação do grau de aproveitamento das tecnologias de informação e comunicação (TIC) disponíveis às administrações públicas.

Para a investigação do panorama da governança eletrônica nos Estados brasileiros será construído um modelo analítico para identificar nesses portais as práticas disponibilizadas para a efetivação da participação e deliberação. Deste modo será apresentado um panorama comparativo entre os Estados com as práticas virtuais encontradas. Além disso, ao mapear e compreender as iniciativas existentes a pesquisa propiciará um incremento para a literatura empírica.

As perguntas que norteiam a pesquisa podem ser explicitadas da seguinte forma: (a) como a governança eletrônica pode contribuir efetivamente para a ampliação de espaços institucionalizados de participação e deliberação, promovendo a democracia digital?; (b) como os governos estaduais estão utilizando as tecnologias da informação e comunicação (TIC) para a promoção de mecanismos que visem à ampliação de espaços institucionalizados de

toda a estrutura social. Além disso, eu afirmaria que essa lógica de redes gera uma determinação social em nível mais alto que a dos interesses sociais específicos expressos por meio das redes: o poder dos fluxos é mais importante que os fluxos do poder. A presença na rede ou a ausência dela e a dinâmica de cada rede em relação às outras são fontes cruciais de dominação e transformação de nossa sociedade: uma sociedade que, portanto, podemos apropriadamente chamar de sociedade em rede, caracterizada pela primazia da morfologia social sobre a ação social” (CASTELLS, 2003, p. 565). Em outra obra o autor sintetiza a “sociedade em rede” como “uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microeletrônica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes” (CASTELLS, 2005, p. 20).

participação e deliberação?; e por fim, (c) o quão discrepante é a adoção desses mecanismos entre os Estados?.

O objetivo principal da pesquisa, portanto, é verificar, por meio de revisão bibliográfica, de levantamento documental e da análise dos *sites* dos Estados brasileiros, como as administrações públicas estaduais tem adotado e empregado mecanismos institucionais de participação e deliberação por meio da internet. Para tanto, propõem-se analisar os sítios eletrônicos disponíveis na internet dos Estados e identificar iniciativas de governança eletrônica, sob o ponto de vista da democracia digital, a partir de mecanismos de participação e deliberação, através do mapeamento das experiências disponíveis na *web*. Os objetivos secundários podem ser descritos da seguinte forma:

- a) Realizar uma revisão bibliográfica sobre as correntes democráticas, perpassando modelos elitistas até chegar às vertentes de democracia mais radicais (participativa e deliberativa);
- b) Abordar a trajetória da participação no Brasil, a partir da realização de uma revisão bibliográfica, desde a Constituição da República de 1988 até os movimentos e 2013;
- c) Realizar uma revisão bibliográfica sobre governança eletrônica, sistematizar e discutir os seus principais modelos de análise;
- d) Construir um modelo analítico, que englobe diferentes níveis de aprofundamento democrático, para examinar os *sites* dos Estados e identificar as diferentes formas de oportunidades de participação e deliberação;
- e) Apresentar um panorama atual e mapear a situação da governança eletrônica nos Estados brasileiros, no que tange a participação e deliberação, através de seus portais na internet, a partir do modelo analítico construído.

O desenvolvimento da pesquisa balizou-se por dois argumentos analíticos construídos a partir da revisão bibliográfica. O primeiro é de que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) podem configurar como uma possibilidade de aprofundamento democrático e o segundo argumento aponta que o potencial das tecnologias da informação e comunicação (TIC) em favorecer a promoção de recursos participativos e deliberativos institucionais possui um aproveitamento heterogêneo pelas administrações públicas, além de ser subaproveitado. Conforme Marques (2008) afirma as ferramentas tecnológicas estão disponíveis, “porém, o sistema político está pouco disposto a receber, processar e levar em conta as disposições da

esfera civil no que se refere à discussão da coisa pública e à produção da decisão política” (MARQUES, 2008, p. 25).

O aspecto metodológico da pesquisa está detalhado no capítulo 5, mas adianta-se que o trabalho se fundamenta em uma revisão bibliográfica com o intuito de realizar uma revisão teórica sobre as correntes democráticas, histórico da participação no Brasil, desde a Constituição da República de 1988 até os movimentos de 2013 e sobre a governança, governança participativa e governança eletrônica. Além disso, foi realizado um levantamento documental com a consulta dos Planos Plurianuais 2016-2019 dos Estados brasileiros publicados na internet, legislações dos Estados e consulta aos organogramas dos órgãos e entidades.

Serão analisados os portais na internet dos Estados, restringindo ao Poder Executivo, com o objetivo de avaliar o que é divulgado, como é divulgado, quais são e como são implantadas as iniciativas de participação e deliberação na internet. Ou seja, o foco da pesquisa será em práticas digitais institucionalizadas ou conforme definido por Magrami (2014) práticas de “e-democracia institucional” que compreende as “experiências organizadas e providas pelo Estado ao viabilizar formas diversas de colaboração entre cidadãos e o sistema político” (MAGRAMI, 2014, p. 70). Além disso, o presente estudo é caracterizado como sendo qualitativo e quantitativo e em caráter complementar e ilustrativo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas como técnica de coleta de dados, com dois gestores do Governo do Estado de Minas Gerais.

Vale destacar que a pesquisa é restrita no âmbito do poder executivo estadual, assim, não serão consideradas práticas oriundas do legislativo e judiciário. Serão incluídos na pesquisa os portais oficiais de cada Estado. Os portais serão avaliados sob os mesmos parâmetros, a partir de variáveis que foram construídas com base em aspectos levantados no referencial teórico.

Assim, o objeto empírico de análise da pesquisa serão os sítios eletrônicos do executivo estadual. A escolha dos sítios eletrônicos como unidade de análise para averiguar a práticas de democracia digital, se deve pelo fato de que são considerados a forma central de expressão da informatização, uma vez que por intermédio deles os “governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos” (PINHO, 2008, p. 473). Outro fator importante de se destacar é que apesar dos

sítios sofrerem frequentes alterações, a pesquisa determinará a atuação democrática em um determinado espaço de tempo.

Ao focalizar os sítios institucionais dos Estados brasileiros como ponto de partida para a pesquisa vislumbra-se alcançar um panorama da situação real e indicar caminhos para que a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) possa ser mais que uma ferramenta para prestação de serviços e seja uma possibilidade de expansão da democracia.

A pesquisa justifica-se pelo fato de existirem relativamente poucos estudos abordando essa temática e de forma comparativa entre os Estados, e possibilitará que novos trabalhos possam acrescentar discussões a respeito do tema. Uma contribuição a partir da temática proposta é indicar caminhos para que a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) possa ser mais que uma ferramenta para prestação de serviços e seja uma possibilidade de expansão da democracia, ou seja, consiste na necessidade de se identificarem meios que, para além da “prestação de serviços públicos voltados à eficiência e efetividade da ação do Estado, permitam que a utilização das TIC conduza também à ampliação e ao aumento da participação e transparência, necessários ao controle do Estado pela sociedade” (VALE, 2006, p. 02).

O presente trabalho está dividido em 7 (sete) capítulos, sendo que este primeiro introduz o tema, delinea o problema de pesquisa, objetivos, argumentos analíticos e as perguntas. No capítulo seguinte serão apresentadas as distintas perspectivas na teoria democrática referente à questão da participação, partindo da teoria elitista até as teorias mais radicais que pregam a importância da participação como forma de consolidação e legitimidade da democracia. O terceiro capítulo aborda os conceitos de interfaces socioestatais e instituições participativas, para então traçar um histórico do desenvolvimento da participação no Brasil, desde a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988 até a instituição da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). No quarto capítulo é apresentada a teoria referente a governança eletrônica os seus modelos de avaliação e limites. No capítulo seguinte a metodologia será detalhada e será apresentado o modelo analítico construído para realizar as avaliações dos portais. No sexto capítulo serão apresentados os resultados das avaliações e, por fim, no último capítulo serão apresentadas as conclusões.

2 CORRENTES DEMOCRÁTICAS: DO ELITISMO AO DELIBERACIONISMO

O advento das tecnologias da informação e comunicação (TIC) e o aumento da sua utilização em nível mundial têm propiciado o alargamento dos debates em torno das interações promovidas por essas tecnologias, uma vez que, “a tecnologia (ou a sua falta) incorpora a capacidade de transformação das sociedades, bem como os usos que as sociedades, sempre em um processo conflituoso, decidem dar ao seu potencial tecnológico” (CASTELLS, 2003, p. 44). Segundo esse mesmo autor, essa revolução tecnológica⁴, que vem ocorrendo desde a década de 1990, possibilitou a criação de novas formas de comunicação, que interferem cada vez mais na sociedade, caracterizando assim, uma “sociedade em rede”.

Segundo Medeiros e Guimarães (2004), a “sociedade em rede”, fruto do desenvolvimento tecnológico, produz constantemente novas demandas ao setor público, buscando aprimorar as interações com o Estado. Ferguson (2002) afirma que a “difusão da nova tecnologia no cotidiano do cidadão moderno está forçando os governos a utilizá-la em todos os aspectos possíveis de atendimento e administração pública” (FERGUSON, 2002, p. 103). Nesse sentido Guzzi (2010) afirma que o advento desse novo espaço reconfigura as relações entre as pessoas, comunidades e governo:

A facilidade e a velocidade do uso e da troca de informações pela internet passa a ter um papel central na nova sociedade, tanto em termos de circulação de capital quanto de formação de novos diagramas sociais e culturais, novas subjetividades e, com isso, novas concepções de comunidades que passam a ser, ao mesmo tempo, reais e virtuais. (GUZZI, 010, p. 52).

Assim, diante desse ambiente complexo, os governos precisam se adaptar às novas tecnologias da informação e comunicação (TIC), e dessa forma, passaram a elaborar estratégias, visando mudar a abordagem da gestão pública, uma vez que “cidadãos, empresas e demais organizações querem ter acesso ao governo de modo cada vez mais rápido e facilitado, na expectativa de que

⁴ Castells (2003) emprega o termo “revolução tecnológica” remetendo aos avanços tecnológicos relacionados à conjunção entre tecnologias da informação e comunicação. Para o autor trata-se de uma revolução (assim como ocorreu a revolução industrial no século XVIII), que se fundamenta em um “modo de produção” informacional, remodelando, assim, a sociedade de forma ampla. Nas palavras do autor: “diferentemente de qualquer outra revolução, o cerne da transformação que estamos vivendo na revolução atual refere-se às tecnologias da informação, processamento e comunicação. A tecnologia da informação é para esta revolução o que as novas fontes de energia foram para as revoluções industriais sucessivas, do motor a vapor à eletricidade, aos combustíveis fósseis e até mesmo à energia nuclear” (CASTELLS, 2003, p. 68).

os programas governamentais estejam focados em suas necessidades” (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004, p. 49).

Em paralelo, nas últimas décadas tem se destacado a ampliação das formas de participação social e de ação coletiva (WARREN, 2002; SANTOS e AVRITZER, 2002), ao lado de uma mudança no discurso democrático, uma vez que o alargamento da participação vem sendo sublinhado nas teorias contemporâneas de democracia. Segundo Santos e Avritzer (2002), essa mudança decorre da “ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e do entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 51).

Marques (2008) ressalta que apesar dos cidadãos serem figuras genuínas de um governo democrático, existem interpretações diversas a respeito do grau de interferência que possuem. Enquanto na primeira metade do século XX predominava a corrente elitista, afastando o envolvimento da sociedade civil na gestão pública, a partir da década de 1970, passou-se a defender maior aproximação entre as esferas política e civil, com ampliação de mecanismos de interferência dos cidadãos para além dos períodos eleitorais.

Enquanto a corrente elitista centrava-se exclusivamente na representação e valorizava a estabilidade e a competência de especialistas para conduzir assuntos públicos, a partir da década de 1970 questionamentos referentes a legitimidade das práticas democráticas propiciaram o foco em estratégias voltadas para aperfeiçoar a democracia. Segundo Marques (2008) esse cenário:

“(…) acabou por impulsionar a reivindicação por alterações em práticas e estruturas das instituições do regime democrático. A criação de conselhos comunitários, a realização de audiências públicas, a lide com experiências relativas ao orçamento participativo, dentre outros artifícios, são provas das respostas de determinadas instituições à pressão para que considerem efetivamente disposições e contribuições políticas dos cidadãos”. (MARQUES, 2008, p. 16).

Fung (2007) afirma que esse discurso de alargamento da participação presente nas correntes contemporâneas de democracia reflete “uma mistura de ceticismo em relação à capacidade regulatória dos governos nacionais e de preocupação quanto à capacidade das democracias convencionais de arregimentar os esforços dos cidadãos comuns” (FUNG, 2007, p. 221). Fung

(2004) afirma ainda que as contribuições democráticas se estendem para além da legitimidade para incluir *accountability* pública, justiça social, governança efetiva e mobilização popular. Assim, a emergência de novos modelos democráticos acarretou demandas por uma maior participação da sociedade e pode-se considerar que os avanços das tecnologias da informação e comunicação (TIC) podem contribuir para a ampliação das formas de participação. Nesse cenário, o presente estudo, visa a promover uma reflexão articulada entre tecnologia e democracia.

O percurso de revisão bibliográfica seguirá a classificação proposta por Santos e Avritzer (2002), que divide os modelos de democracia em dois grandes grupos: (1) hegemônicos, centrados exclusivamente na representação; (2) não hegemônicos em que aprofunda o procedimento participativo na política. Nas palavras dos autores:

entendemos aqui o conceito de hegemonia como a capacidade económica, política, moral e intelectual de estabelecer uma direção dominante na forma de abordagem de uma determinada questão, no caso a questão democrática. Entendemos, também, que todo processo hegemónico produz um processo contra hegemónico no interior do qual são elaboradas formas económicas, políticas e morais alternativas. No caso do debate democrático atual isso implica uma concepção hegemónica e uma concepção contra hegemónica de democracia. (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 43).

Com vistas a facilitar o entendimento, segue um quadro síntese com o recorte adotado:

Quadro 1: Classificação dos modelos de democracia

| Modelos | Principal Característica | Variante |
|---|---|-----------------|
| Modelo Hegemônico / Liberal | Sobrevalorização do papel dos mecanismos de representação | Elitista |
| | | Pluralista |
| Modelo Não Hegemônico / Contra Hegemônico | Expansão do procedimento participativo | Participativa |
| | | Deliberativa |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Santos e Avritzer (2002).

Dessa forma, as próximas sessões irão apresentar os principais argumentos das tradições contemporâneas de democracia: a concepção elitista, a concepção pluralista, consideradas como hegemônicas na teoria democrática, nos termos de Santos e Avritzer (2002) e a concepções participativa e deliberativa, que se colocam como concepções alternativas ou contra hegemônicas.

2.1 Concepção Elitista: o poder nas mãos das elites políticas

O elitismo democrático, concepção considerada hegemônica, com o seu maior expoente em Joseph Schumpeter⁵, pode ser compreendido “como um método político no qual as pessoas como eleitores escolhem, periodicamente, entre possíveis grupos de líderes” (HELD, 1987, p.159). Nessa vertente, cabe ao cidadão selecionar no interior das elites quem lhe parece mais capaz para governar. Nas palavras de Shumpeter (1961):

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. (SCHUMPETER, 1961, p. 291).

A concepção elitista fornece assim o mecanismo das eleições para selecionar os cidadãos mais capazes para tomarem as decisões. Nobre (2004) aponta que o modelo elitista é um modelo em que a democracia passa a ser um “arranjo institucional capaz de produzir decisões necessárias à reprodução social e econômica nas condições de uma sociedade pós-tradicional, em que não há um mesmo conjunto de valores últimos partilhados por todos os membros do corpo político” (NOBRE, 2004, p. 31). Held (1987) destaca que esse modelo não tem o objetivo de promover igualdade ou desenvolvimento humano, garantindo somente o direito de escolher os governantes:

A vida democrática seria a luta entre líderes políticos rivais, organizados em partidos, pelo mandato para governar. Longe de ser uma forma de vida marcada pela promessa de igualdade e as melhores condições para o desenvolvimento humano em um rico contexto de participação, a democracia implicava no fato de que o destino do cidadão democrático era, de forma bem direta, o direito de escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício” (HELD, 1987, p. 151).

Assim, ao povo cabe apenas a função de escolher os homens mais capazes para a tomada de decisão. Cabe ao cidadão, portanto, selecionar no interior das elites quem lhe parece mais capaz para governar. E essa competição das elites, garante que apenas os mais qualificados alcançarão as posições de liderança política. Schumpeter (1961), assim, estabeleceu uma compatibilidade entre democracia e elites. E a competição entre as elites irá promover aos mais qualificados o

⁵ A teoria proposta por Schumpeter está inserida no livro do autor “Capitalismo, socialismo e democracia” de 1943.

acesso a liderança política. Outro fator, oriundo da redução da ideia de soberania, é que dessa forma, o “processo torna-se isento dos riscos da racionalidade própria à sociedade de massas” (AVRITZER, 1997, p. 96). Além da possibilidade de escolha dos governantes, Schumpeter (1961) inclui como requisito da concepção elitista a livre concorrência entre os candidatos ao voto do eleitorado:

Em primeiro lugar, de acordo com o ponto-de-vista que adotamos a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão. Mas, uma vez que deve decidir isso de maneira inteiramente não-democrática, devemos limitar nossa definição, acrescentando-lhe um outro critério para identificação do método democrático, isto é, a concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado. Um dos aspectos dessa definição pode ser expressado se dizemos que a democracia é o governo dos políticos. (SCHUMPETER, 1961, p. 339).

A teoria shumpeteriana rompe assim com os pressupostos da teoria democrática clássica⁶ de que exista um “compromisso geral com o princípio da virtude cívica: dedicação à cidade-estado republicana e subordinação da vida privada aos assuntos públicos e ao bem comum” (HELD, 1987, p. 17). De acordo com Costa (2007) essa doutrina clássica de democracia “se articula em torno do protagonismo central do povo, concebido como soberano e capaz de produzir uma vontade coletiva e, assim, ancorada na noção de soberania popular do governo do povo, para o povo e pelo povo” (COSTA, 2007, p. 217).

Ribeiro (2010) pontua que a essa concepção hegemônica buscou eliminar a sobrecarga valorativa das concepções de democracia do século XVIII. A teoria elitista apresenta a democracia restrita à esfera política e aos domínios institucionais, ofertando as bases para um processo de eleição. Bernardes (2013) aponta que para Schumpeter não é possível o povo governar:

Na verdade o que existe é um método de seleção de elites, em que vence a melhor elite, não necessariamente o melhor governante, mas a elite que soube melhor agradar à população. Daí o nome “elitismo competitivo” em que ganha destaque o elemento procedimental (elementos mínimos para eleição dos representantes. (BERNARDES, 2013, p. 82).

⁶ Vale destacar que apesar de Shumpeter fazer referência a uma doutrina “democrática clássica”, Held (1987, p. 156) afirma que essa noção não faz muito sentido, uma vez que existem diversos modelos “clássicos”.

Segundo Brasil (2003) a “participação popular dentro desse sistema representativo limita-se ao ato de votar do cidadão, sendo essa a efetiva participação popular existente” (BRASIL, 2003, p. 110). A ampliação da participação é vista como um risco para a governabilidade. A participação de todos os cidadãos nos processos decisórios deixa de ser um requisito para a democracia e é substituído pela participação de todos em períodos eleitorais para escolha daqueles que devem decidir. A diferença entre um sistema democrático e um autoritário, portanto, estaria restringida a uma questão procedimental. Costa (2007) pontua que:

Para Schumpeter o que caracteriza a democracia é a existência de várias elites que competem pela adesão e condução das massas. Para ele o método democrático é um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelo voto popular. Sua ênfase na competição entre as elites sugere que só quando os limites da liberalização são ultrapassados as condições mínimas de democratização realizam-se, isto é, quando se estabelece algum tipo de acordo ou compromisso básico para que a escolha de “quem” governa se faça por meio de eleições livres e competitivas. (COSTA, 2007, p. 219).

Nesse modelo, o cidadão comum não tem capacidade, ou interesse político senão para escolher os líderes, visto que “nos regimes totalitários europeus, por exemplo, o povo apoiava os ditadores desses governos, demonstrando que nem sempre o apoio popular se traduz em democracia” (SCHMÖKEL; MIRANDA; COLVERO, 2010, p. 08). Demagogos poderiam influenciar a massa o que poderia se tornar uma ameaça antidemocrática, já que, “a distância do mundo dos assuntos nacionais e internacionais das vidas da maioria das pessoas as deixa em uma posição muito frágil para que possam fazer julgamentos válidos sobre diferentes ideologias e políticas” (HELD, 1987, p. 158). Nesse sentido, Schumpeter (1961) afirma que:

O cidadão típico, por conseguinte, desce para um nível inferior de rendimento mental logo que entra no campo político. Argumenta e analisa de uma maneira que ele mesmo imediatamente reconheceria como infantil na sua esfera de interesses reais. Torna-se primitivo novamente. O seu pensamento assume o caráter puramente associativo e afetivo. E isto acarreta duas outras conseqüências de sombria significação. Em primeiro lugar, mesmo que não houvesse grupos políticos tentando influenciá-lo, o cidadão típico tenderia na esfera política a ceder a preconceitos ou impulsos irracionais ou extraracionais. (...) Ademais, simplesmente porque não está interessado, ele relaxará também seus padrões morais habituais e, ocasionalmente, cederá à influência de impulsos obscuros, que as condições de sua vida privada ajudam a reprimir. (SCHUMPETER, 1961, p. 314).

Desse modo, o papel do cidadão é limitado aos períodos eleitorais, e sua intromissão na tomada de decisões é indesejada, cabendo aos membros de elites políticas o controle dos assuntos

públicos. Ribeiro (2010) afirma que Schumpeter inverteu a ordem de importância do processo eleitoral, uma vez que “as eleições dos representantes passam a ocupar o papel principal na teoria democrática, e não mais a ideia de que o povo decide” (RIBEIRO, 2010, p. 413). Costa (2007) destaca ainda que o repúdio à participação na teoria elitista ocorre pela complexidade crescente das sociedades modernas. Apesar do sufrágio universal ser considerado com um pré-requisito fundamental, a participação não tem esse mesmo destaque para Schumpeter. Costa (2007) completa afirmando:

A característica fundamental da democracia não é a participação, mas a competição das elites pelo poder político. Para ele apenas um número restrito de cidadãos deve participar para manter os arranjos institucionais funcionando adequadamente. O excesso de participação pode levar à apatia eleitoral. A massa é incapaz de ter idéias próprias. O que lhe resta é seguir ou não, por meio dos processos eleitorais, a liderança oferecida. (COSTA, 2007, p. 219).

Portanto, os principais elementos que se destacam nessa concepção elitista é o papel do cidadão confinado aos períodos eleitorais, considerado como desinteressado, despreparado e irracional, excluindo a possibilidade de participação desse modelo.

Contudo, no contexto dessa construção teórica do elitismo, as contribuições são inegáveis, visto que na maioria dos países, até a metade do século anterior, esse patamar mínimo de democracia ainda não havia se estabelecido. Held (1987) levanta diversos pontos positivos que essa concepção proporcionou:

(...) a luta competitiva entre partidos pelo poder político; o importante papel das burocracias públicas; o significado da liderança política; a forma com que a política moderna utiliza muitas técnicas da propaganda; a maneira como os eleitores estão sujeitos a um constante fluxo de informações, material escrito e discussão; e a forma como muitos eleitores, a despeito deste fluxo, permanecem mal informados sobre questões políticas contemporâneas e expressam uma marcada incerteza sobre elas. (HELD, 1987, p. 162).

Apesar de tais contribuições, destacando-se o contexto no qual foi construído, o modelo elitista apresenta limitações. Santos e Avritzer (2002), ressaltam que a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites é insuficiente, já que esse postulado é “incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de se saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença” (SANTOS E AVRITZER, 2002, p. 46). Avritzer (1997) afirma ainda que há uma contradição entre a

racionalidade individual e a racionalidade global, o que provoca uma inconsistência da argumentação da corrente hegemônica de democracia:

[...] Shumpeter acaba gerando uma inconsistência lógica no seu argumento: por um lado, a democracia parece capaz de garantir a racionalidade ao atribuir às elites o papel de formuladora de propostas políticas. Por outro, as mesmas “massas” capazes de adotar um comportamento absolutamente irracional na condição de consumidoras ou cidadãs portam-se racionalmente como eleitoras. A qual elemento poderíamos atribuir tal mudança na operacionalização da racionalidade? A teoria shumpeteriana silencia a esse respeito, mantendo, portanto, uma contradição entre racionalidade individual e racionalidade global. (AVRITZER, 1997, p. 98).

Na próxima seção será apresentada uma versão pluralista, que tem seu maior expoente em Robert Dahl, e que prevê um alargamento da participação, que passa a ser considerada como um parâmetro de qualidade da democracia, e considera os cidadãos organizados em grupos.

2.2 Concepção Pluralista: o poder disperso em toda a sociedade

A corrente pluralista tem como ponto nuclear, nos termos de Scholsberg (2008 *apud* BRASIL, 2011, p. 32) “o reconhecimento da base empírica e experiencial da pluralidade moral e política e o desenho do engajamento político em torno da diferença”. Desde Robert Dahl que constitui uma referência basilar na corrente, o reconhecimento da pluralidade de interesses e de grupos e de premissas de múltiplos determinantes de distribuição de poder se colocam como centrais.

A “versão clássica” das teorias pluralistas pode ser considerada a trabalhada por Dahl (1997), principalmente na obra “Poliarquia: Participação e Oposição” escrita em 1972. Segundo Bernardes (2013), Dahl defende a tese de que a democracia não se limita a um procedimento para escolher qual elite vence a disputa do poder, mas sim um conjunto de regras para garantir a livre competição pelo poder. Dahl consagra o conceito de poliarquia que pode ser entendida como:

Regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 1997, p. 31).

Costa (2007) destaca que a poliarquia é um regime político com índices baixos de coerção, elevados índices de persuasão e uma certa autonomia dos indivíduos, o que irá acarretar a

mobilização de indivíduos ou grupos para a participação política. O autor ainda destaca seis características essenciais da poliarquia:

Os funcionários são eleitos pacificamente, de maneira frequente, em eleições conduzidas com limpeza, onde não haja coerção; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informações diversificadas, ou seja, garantia de direitos dos cidadãos de ter fontes de informações alternativas que não estejam monopolizadas pelos governos e/ou por nenhum outro grupo; autonomia dos indivíduos para formarem associações e cidadania inclusiva. (COSTA, 2007, p. 221).

Enquanto a teoria elitista prevê o cidadão isolado e a liderança eleita, sem outras classes, a concepção pluralista inclui no seu modelo os grupos, como associações comunitárias, regionais, os grupos ligados a religião, os sindicatos, que não despertam atenção dentro do elitismo. Assim, a concepção pluralista procurou “remediar esta deficiência examinando diretamente a dinâmica da política de grupos” (HELD, 1987, p. 169).

Assim, os pluralistas enfatizam a importância dos grupos na relação com o Estado, diferente da corrente elitista que focou na relação do cidadão individual com o Estado, colocando “bastante ênfase no processo resultante da combinação dos esforços de indivíduos que se unem em grupos e instituições para competir pelo poder” (HELD, 1987, p, 170).

Vale destacar que os grupos não representam uma ameaça para as associações democráticas, já que são consideradas pelos pluralistas como uma fonte estrutural de estabilidade e de expressão da democracia, ou seja, “a existência de diversos interesses competitivos é a base do equilíbrio democrático e do desenvolvimento favorável da política pública” (HELD, 1987, p. 170). Além disso, “eles tenderam a tomar como certa a noção de que, da mesma forma que a economia refere-se a grupos de indivíduos procurando maximizar seus interesses particulares, a política se refere a grupos de indivíduos procurando maximizar seus interesses comuns” (HELD, 1987, p. 170).

Diante da complexidade do mundo moderno e pela divisão de interesses nos diversos grupos, a vida política não pode se aproximar dos ideais da democracia descrita por Rousseau. Dessa forma, os pluralistas enfatizam que existem muitas desigualdades na sociedade, como o acesso à educação, saúde, riqueza, e assim, nem todos os grupos possuem acesso aos mesmos recursos. No entanto Held (1987) destaca que “quase todos os grupos têm alguma vantagem que pode

ser utilizada no processo democrático para causar algum impacto. Uma vez que diferentes grupos têm acesso a diferentes tipos de recursos, a influência de qualquer grupo em particular irá, em geral, variar entre uma questão e outra” (HELD, 1987, p. 172).

Dessa forma, o poder é exercido em forma de barganha entre diversos grupos que representam diferentes interesses, sendo estruturado de forma competitiva, e não hierárquico. Por consequência, não há um centro de decisão, “uma vez que o poder está, essencialmente, disperso em toda a sociedade e uma vez que há pluralidade de pontos de pressão, surgem várias formulações concorrentes de linhas políticas e vários centros de tomada de decisão” (HELD, 1987, p. 172).

Pode-se pensar que a democracia não alcançaria estabilidade e equilíbrio e esse modelo estaria condenado, já que o poder está diluído na sociedade. Todavia, os pluralistas afirmam que com a existência de múltiplos grupos, “cada grupo de interesse provavelmente permanecerá tão fraco e internamente dividido que não conseguirá garantir para si uma parcela do poder incomensurável com seu tamanho e objetivos” (HELD, 1987, p. 173). Assim a pluralidade de interesses é um escudo para proteger a política democrática da tirania de um grupo majoritário.

Percebe-se, portanto, que o “caráter democrático de um regime é assegurado pela existência de múltiplos grupos ou múltiplas minorias” (HELD, 1987, p. 175). Ou seja, o valor democrático, não está substanciado em uma maioria, mas sim em múltiplos grupos minoritários. A justificativa desse modelo é assegurar um governo das minorias, obstruindo o desenvolvimento de grupos muito poderosos. Nesse sentido, Costa (2007) afirma que “está explícito, portanto, no modelo dalhsiano, que o poder está pluralisticamente distribuído, não há o exercício do poder por uma determinada classe e/ou grupos. Ou seja, como o poder é múltiplo, nenhuma classe e/ou grupo é capaz de impor sua dominação a toda sociedade” (COSTA, 2007, p. 223).

Assim, a concepção pluralista promoveu avanços na teoria elitista, já que, a “análise das políticas de grupos de interesse oferecida pelos pluralistas clássicos corrigiu, de forma significativa, a ênfase unilateral dada à “política de elite” e o excesso de ênfase dada à capacidade dos políticos para moldar a vida contemporânea” (HELD, 1987, p.177).

Diante disso, Held (1987) considera aspectos chaves da teoria clássica pluralista, um leque diverso de grupos de interesse buscando influência política, que o poder deve ser partilhado e

trocado por numerosos grupos na sociedade, os recursos de diferentes tipos estão dispersos em meio à população, um sistema eleitoral competitivo, e por fim, cabe ao governo a mediação de demandas.

Os avanços da teoria pluralista em relação ao elitismo são inegáveis, no entanto percebe-se que ela não ultrapassa os preceitos da democracia liberal-representativa, já que as dimensões de valor e construção coletiva da democracia não são retratados. Ou seja, a preocupação do pluralismo reside na variedade de concorrentes, assegurando assim uma disputa plural. A despeito dos avanços, o modelo não incorpora formas de participação ampliadas e supõe as interações políticas com uma lógica de mercado competitiva. Desse modo, essa concepção restringe as formas de participação aos procedimentos eleitorais e à pressão dos grupos de interesse. Nesse sentido, Brasil (2013) completa:

a teoria de Dahl (1997) ainda que rompa de vez com a ideia de que há apenas uma elite por um lado, também nos dá insumos para concluir que a democracia pode ser entendida tão somente como um simples mecanismo de escolhas em que se opta, através do voto em eleições periódicas, entre as elites (no plural) pré-determinadas que disputam o poder. (BRASIL, 2013, p. 112).

Em outros termos, a corrente pluralista não chega a avançar na ampliação de formas de participação, sobretudo se considerarmos a participação institucionalizada. As correntes de democracia participativa e deliberativa têm em vista ultrapassar os limites das correntes hegemônicas com o compromisso partilhado de ampliar as formas de participação e de aprofundar ou mesmo radicalizar a democracia. A corrente participativa constrói-se no contexto dos anos 1960/70 marcado pela emergência de novos movimentos sociais e de demandas democratizantes.

2.3 Concepção Participativa: a redefinição das relações entre Estado e sociedade

A obra contemporânea precursora da discussão de democracia participativa “Participação e Teoria Democrática”, do final dos anos 1970, da autora Carole Pateman, busca responder à questão “qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e viável?” (PATEMAN, 1992, p. 09). A questão é pertinente, uma vez que, conforme Santos e Avritzer (2012) esclarecem, a desejabilidade da democracia como forma de governo já havia se consolidado na primeira metade do século XX, no entanto as formas de participação e soberania popular foram preteridas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral.

Segundo os autores, os elementos da concepção elitista, vertente hegemônica de democracia, como a apatia política do cidadão comum que não teria capacidade ou interesse nos assuntos públicos, o debate centrado em torno dos desenhos eleitorais e a disputa entre as elites “não conseguem enfrentar adequadamente o problema da qualidade da democracia que voltou à superfície com a chamada ‘terceira onda de democratização’” (SANTOS e AVRITZER, 2012, p. 42).

Assim, a visão de Pateman (1992) é de que de a existência de instituições representativas não são satisfatórias para concretizar a democracia, já que, Estado democrático é aquele que coexiste com uma sociedade participativa, isto é, “é uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas áreas” (PATEMAN, 1992, p. 61). Brasil e Reis (2015) destacam que

a sociedade participativa deve ser experimental, apta a realizar novas experiências após a reforma das estruturas rígidas impostas pelo capital privado, pelas relações de classes e outras assimetrias de poder. Por outro lado, a sociedade participativa também deve ser vista como ideal político histórico que comporia a teoria contemporânea de uma democracia moderna, e não dogmática, cuja centralidade é a participação. (BRASIL e REIS, 2015, p. 11).

Para Pateman (1992) a participação deve possuir um caráter de intervenção nos processos decisórios. Nesse sentido, Bernardes (2013) destaca que a autora não teoriza sobre o que entende por democracia participativa, no entanto, “Pateman (1992, p. 38) incorpora a noção do sistema participativo de Rousseau, do qual a autora extrai que a participação ocorre na tomada de decisões; constitui-se um meio de proteger os interesses privados e assegurar um bom governo” (BERNARDES, 2013, p. 88).

A resposta a questão apresentada no início dessa seção “qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e viável?”, é trabalhada pela autora e está presente também em autores clássicos como Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill e G. D. H. Cole. A obra “Do Contrato Social” de 1757 de Jean-Jacques Rousseau é de grande importância para a teoria democrática participativa. A teoria proposta por Rousseau⁷, segundo Pateman (1992), apoia-se:

⁷ Duas passagens da obra “Do Contrato Social” refletem esse posicionamento: “só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado segundo o fim de sua instituição, o bem comum, pois se a discordância dos interesses particulares tornou necessária a fundação das sociedades, a harmonia desses interesses a possibilitou” e “digo, portanto, que, não sendo a soberania mais que o exercício da vontade geral, não pode nunca alienar-se; se o soberano, que é unicamente um ser coletivo, só por si mesmo se pode representar. É dado transmitir o poder, não a vontade” (ROUSSEAU, 2005, p. 39, Livro II, Capítulo I).

[...] na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas. (PATEMAN, 1992, p. 35).

Assim, a vontade geral será justa, uma vez que ela surgiu a partir de processos participatórios. Pateman (1992) aponta ainda que o sistema de participação proposto por Rousseau possui dois pontos importantes “[...] em primeiro lugar, que para Rousseau, a participação acontece na tomada de decisões; em segundo lugar, que ela constitui, como nas teorias do governo representativo, um modo de proteger os interesses privados e assegurar um bom governo” (PATEMAN, 1992, p. 38).

Destaca-se trecho “Do Contrato Social” referente à primeira questão tratada por Pateman: “para que haja pois a exata declaração da vontade geral, importa não haver no Estado sociedade parcial e que cada cidadão manifeste o seu próprio parecer” (ROUSSEAU, 2005, p. 42, Livro II, Capítulo III). Pateman (1992) conclui que, em relação a teoria de Rousseau, “há uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos; e do argumento relacionado a este, de que a principal função da participação tem caráter educativo” (PATEMAN, 1992, p. 42).

Em relação a John Stuart Mill, é possível afirmar que sua teoria robustece os argumentos de Rousseau em relação à participação. De acordo com Mill, a ação social e política desenvolvem-se pela participação, “de modo que o sistema político tem um caráter de auto-sustentação”. Para este autor o indivíduo que apenas cuida de “interesses privados, e não participa das questões públicas, tem sua auto-estima afetada, assim como permanecem sem desenvolvimento suas capacidades para uma ação pública responsável” (PATEMAN, 1992, p. 45).

Por fim, a teoria social de G.D.H. Cole também reforça os argumentos de Rousseau, em que a força não deve pautar a organização política, mas sim a vontade. A democracia pode ser aprendida pela sociedade, desde que essa participe na organização e regulação de suas associações. O autor destaca a questão do aprendizado, afirmando que:

O indivíduo não tem controle sobre o vasto mecanismo da política moderna, não porque o Estado seja muito grande, mas porque o indivíduo não tem

oportunidade alguma de aprender os rudimentos do autogoverno dentro de uma unidade pequena. (COLE, 1919, p.157 apud PATEMAN, 1992, p. 55).

Nesse sentido, Pateman (1992) afirma que dentro da perspectiva da teoria democrática participativa os indivíduos não podem ser vistos isoladamente das instituições, uma vez que a participação possui uma função educativa e alimenta o processo de participação dentro das instituições, ou seja, “a justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo” (PATEMAN, 1992, p. 62). Pateman (1992) caracteriza o modelo de participação, “como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “*feedback*” do *output* para o *input*” (PATEMAN, 1992, p. 62).

Percebe-se, portanto, que a introdução da participação produz não apenas políticas e decisões, mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas dos indivíduos, caracterizando assim a função educativa da participação. Esse desenvolvimento das capacidades retroalimenta o sistema, proporcionando que os indivíduos se tornem cada vez mais capacitados a participarem. Nesse mesmo sentido Held (1987) afirma que:

A democracia participativa engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para a formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de ter um interesse mais agudo nos assuntos governamentais. (HELD, 1987, p. 233).

A partir das contribuições de Pateman (1992) é possível perceber que a ideia de ampliação política não se restringe aos espaços e atores do Estado. Enquanto as correntes hegemônicas de democracia separam Estado e sociedade, “o modelo da democracia participativa aponta para a necessidade de qualificar as pessoas para encarar o poder com autonomia, daí a dimensão educativa da participação” (BERNARDES, 2013, p. 89). Marques (2008) destaca ainda que os cidadãos “estarão dispostos a participar ativamente da vida política das sociedades desde que sintam que suas opiniões e contribuições são efetivamente levadas em conta quando da produção das decisões relativas aos negócios públicos” (MARQUES, 2008, p. 53).

Os aspectos-chave considerados por Held (1987) são a participação direta dos cidadãos na regulamentação das instituições, a reorganização do sistema partidário, em uma estrutura participativa e a manutenção de um sistema institucional aberto para assegurar a possibilidade de experimentação com formas políticas. Essa estrutura, segundo Held, irá possibilitar um auto-desenvolvimento, com a formação de um corpo de cidadãos “conhecedores e capazes de ter um interesse contínuo pelo processo governamental” (HELD, 1987, p.236).

Bernardes completa afirmando que o que se extrai dessa corrente é que a “democracia é uma forma de viver em sociedade que precisa ser ampliada, e a participação vem a ser um meio para esse fim” (BERNARDES, 2013, p. 89). Brasil (2007), nesse sentido, expõe que a participação “concebida nos marcos da noção de democracia participativa implica, desse modo, a redefinição das relações entre Estado e sociedade, o fortalecimento e a democratização da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2007, p. 125).

Na próxima seção será analisada a democracia deliberativa, corrente não hegemônica de democracia, que pode ser considerada a mais fecunda da teoria democrática contemporânea.

2.4 Concepção Deliberativa: a dimensão discursiva nas relações entre Estado e sociedade

A teoria democrática deliberativa⁸, partindo de um de expoentes, Jürgen Habermas, postula que o procedimento de decisão do governo deve ocorrer em forma de deliberação dos indivíduos em fóruns amplos de debate e negociação, colocando em foco, portanto, a dimensão discursiva da democracia. Essa corrente apoia-se, segundo Habermas (1995), “precisamente nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais, porque nele o modo e o estilo da política deliberativa realizam-se em toda a sua amplitude” (HABERMAS, 1995, p. 45).

A concepção deliberativa de democracia avança em relação a perspectiva participativa, ao defender a “necessidade de implementação de processos de engajamento que possibilitem efetivamente ampla participação, em igualdade de oportunidades, e ampla margem para

⁸ Há duas principais tradições no campo da teorização da democracia deliberativa: a primeira em torno de John Rawls, que visa elaborar uma teoria democrática liberal que responda aos clamores de liberdade e igualdade, uma segunda vertente é a de Habermas, cuja ênfase recai na legitimidade democrática remetendo à soberania popular (Avritzer, 2000). Para os fins deste trabalho será considerada a teoria habermasiana.

argumentação e diálogo” (MAGRAMI, 2014, p. 43). O autor aponta que não se trata da disponibilização simples de instrumentos de participação, exige-se um “aprofundamento dos processos e plataformas, capazes de permitir um intenso intercâmbio de informações, impressões, experiências, argumentos e ideias entre políticos e cidadãos” (MAGRAMI, 2014, p. 43).

Segundo Faria, a “deliberação não resulta de um processo agregativo das preferências fixas e individuais, mas de um processo de comunicação, em espaços públicos, que antecede e auxilia a própria formação da vontade dos cidadãos” (FARIA, 2000, p. 48), e afirma ainda que:

Habermas, ao elaborar o conceito de democracia discursiva/deliberativa, está preocupado com o modo que os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático. Para a teoria democrática “convencional” a fundamentação do governo democrático se dá por meio do voto. Dado que esse instrumento não é suficiente para legitimar a democracia, a teoria do discurso propõe um “procedimento ideal para a deliberação e tomada de decisão” que avançaria, segundo esse autor, em termos da fundamentação e legitimação das regras democráticas. (FARIA, 2000, p. 48).

O processo de formação da vontade na teoria democrática convencional, reduz a opinião dos indivíduos à vontade da maioria ou da representatividade. Segundo Bernardes (2013) ao reconhecer os limites do modelo hegemônico, que trata a democracia como um simples método de autorização dos governos, “a democracia deliberativa destaca-se por constituir-se numa alternativa que propõe uma conexão entre procedimentalismo e participação” (BERNARDES, 2013, p. 90).

A relação entre estado e sociedade comporta uma dimensão argumentativa, e dessa forma, “é preciso que o indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação” (AVRITZER, 2000, p. 17). Assim, a legitimação do processo democrático para a corrente deliberativa deriva dos “procedimentos e dos pressupostos comunicativos da formação democrática da vontade e da opinião que, por sua vez, funcionam como canais para a racionalização discursiva das decisões do governo e da administração” (FARIA, 2000, p. 49).

Nas palavras de Habermas (1995):

A política dialógica e a política instrumental podem entrelaçar-se no campo das deliberações, quando as correspondentes formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas. Portanto, tudo gira em torno das

condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora. (HABERMAS, 1995, p. 45).

Cabe aos procedimentos democráticos nas esferas públicas estruturar os processos de formação da vontade “com o objetivo de solucionar cooperativamente as questões práticas, incluindo a negociação de compromissos justos” (FARIA, 2000, p. 51). Dessa forma, “somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional” (HABERMAS apud AVRITZER, 2000, p. 20).

Percebe-se que o intuito da democracia deliberativa concebida por Habermas é superar os limites dos modelos liberais e participativo, mediante a junção desses no campo da deliberação. Assim, o discurso racional ao proporcionar uma formação de vontade, possibilita o monitoramento do poder político, como também a concretização de programas e ações. Apesar de o sistema político ser titular do poder de tomar decisões vinculantes a todos os cidadãos,

[...] as estruturas comunicativas da esfera pública reagem como sensores às pressões dos problemas que perpassam toda a sociedade e estimulam opiniões influentes. A opinião pública, transformada em poder comunicativo, segundo os procedimentos democráticos, não pode reger o sistema administrativo mas pode direcioná-lo. (FARIA, 2000, p. 49).

Assim os procedimentos democráticos, pautados na vontade coletiva, por meio de fóruns públicos de debates, irão gozar de legitimidade. Assim, segundo Marques (2008), a principal contribuição da teoria deliberativa diz respeito à necessidade de “discussão e participação públicas efetivas para se garantir legitimidade política, mas sem deixar de considerar certos pressupostos liberais, tais como a autonomia do indivíduo e a necessidade de manutenção de estabilidade e eficiência do sistema” (MARQUES, 2008, p. 86). A tomada de decisão não ocorre através da competição entre grupos ou da associação de preferências individuais, mas sim por meio de mecanismos deliberativos, que incluam a participação dos cidadãos em fóruns públicos.

Segundo Faria (2000) a operacionalização do procedimento de deliberação e tomada de decisão depende de mecanismos de institucionalização de condições de comunicação, bem como de processos deliberativos informalmente constituídos, segundo a autora:

Habermas define a política deliberativa por meio de duas vias: a formação da vontade democraticamente construída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extra-institucionais. É a partir da inter-relação entre esses dois espaços que se encontra a possibilidade de um governo legítimo. (FARIA, 2000, p. 50).

Assim, a democracia deliberativa proposta por Habermas adota uma estratégia dual, em que estão presentes tanto os fóruns institucionais, como o legislativo e o judiciário, e os extra-institucionais “que se apoiam nos sujeitos da sociedade civil, bem como em outros atores políticos tais como os sindicatos, os partidos e os grupos de interesses” (FARIA, 2000, p. 53). Esse modelo de democracia deliberativa ao possibilitar que os cidadãos compartilhem a solução de problemas, bem como participem coletivamente das decisões, tornam as instituições legítimas, “na medida em que eles estabelecem a moldura para a deliberação pública livre” (COHEN *apud* FARIA, 2000, p. 50).

Enquanto Pateman (1992) apresentada na seção de democracia participativa, estabeleceu os fundamentos da participação, principalmente os seus fins pedagógicos, no modelo deliberativo “participação é vista como algo natural; isto é, não se faz necessária, neste modelo, uma defesa tão enfática e contínua da participação diligente dos cidadãos, a ponto de caracterizar a reivindicação por excelência da tradição” (MARQUES, 2008, p. 113). Assim, a democracia deliberativa reconhece a priori a importância da participação e concentra esforços para discutir quais instrumentos se dá tal interferência.

É nestes termos que, partindo-se dos pressupostos da democracia deliberativa, abre-se espaço para discutir não simplesmente a importância da participação (seu status é reconhecido a priori), mas para se esclarecer, paralelamente, em que parâmetros, e através de quais instrumentos, se dá tal interferência.

O modelo habermasiano seguido por parte dos autores deliberativos amplia a participação para a esfera pública, mas não prevê espaços de deliberação institucionalizados, criados pelo Estado para a participação dos cidadãos na gestão pública e políticas públicas. Contudo, parte dos autores no campo deliberativo, distende o modelo habermasiano considerando tal possibilidade, como em Cohen e Fung (2007) e Avritzer (2000)⁹.

⁹ Segundo Brasil e Carneiro (2014) a “expansão do campo deliberativo distendeu a noção de deliberação, entendida como forma de diálogo, na perspectiva de acordo ou, de forma mais ampla, com a incorporação de outras formas de comunicação e expressão. Mais além, o alcance das práticas e das possibilidades de democratização tem sido

Segundo Avritzer (2000), os locais por excelência da democracia deliberativa são os espaços entre a sociedade civil e o Estado, caracterizando assim a possibilidade de soberania popular procedimentalizada. Ao responder à questão “qual seria a forma e quais seriam os locais da institucionalização da deliberação pública”, o autor afirma que:

A nosso ver, o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e sociedade que tem surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos. Esses fóruns seriam, no caso brasileiro, os conselhos e o orçamento participativo (Abers, 1998; Santos, 1998; Avritzer, 2000), no caso da Índia, os Panchaiats (Isaac, 2000) e no caso dos Estados Unidos, os arranjos deliberativos que articulam as políticas ambientais (Sabel, 1999). (AVRITZER, 2000, p. 43).

O autor pontua que todas as experiências listadas possuem três características em comum: (1) cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação; (2) informação relevante para uma deliberação de governo é tornada pública, ou é socializada; e por fim, (3) elemento central dos arranjos deliberativos passa a ser a sua diversidade e não a sua unidade.

Magrami (2014) aponta que os autores deliberativos pensam a democracia sob a perspectiva de participação efetiva nos processos de tomada decisão. Segundo o autor os deliberacionistas “buscam incentivar a produção de decisões de interesse público mais legítimas, consensuais, racionais, justas, reduzindo eventuais déficits democráticos, aperfeiçoando a democracia liberal representativa com práticas participativas e deliberativas” (MAGRAMI, 2014, p. 42).

Percebem-se assim, os desafios enfrentados na implementação de uma teoria democrática deliberativa, pois é necessário que se criem formas de socialização da informação e diferentes/flexíveis arranjos para acomodar todas as possibilidades de deliberação. Os resultados desses processos argumentativos “tem de ser capazes de vincular atores de forma tal que os resultados das suas discussões gerem instituições capazes de acomodar o novo pluralismo próprio às sociedades democráticas do século XXI” (AVRITZER, 2000, p. 45).

objeto de desacordo e também de alargamento. Nesse processo de alargamento são ultrapassadas as concepções habermasiana e de outros deliberacionistas, que entendem a esfera pública e a sociedade civil como o terreno privilegiado de aprofundamento democrático, a partir do qual postulam-se possibilidades de afetar o sistema econômico e político-administrativo. Autores como Cohen (1989), Fung (2004a, b), Fung e Wright (2001), Santos e Avritzer (2002), Avritzer (2009) e Fisher (2012), dentre outros, preveem formas de participação institucionalizada, encampando, assim, possibilidades de participação nos processos decisórios no âmbito do Estado” (BRASIL e CARNEIRO, 2014, p. 5).

Magrami (2014) pontua que para se atingir todo o potencial democrático das teorias deliberacionistas seria necessário um redesenho institucional do Estado. E o avanço das tecnologias da informação e comunicação (TIC) pode contribuir para isso, uma vez que permitem “formas de interação inéditas e abrem um novo leque de potencialidades” (MAGRAMI, 2014, p. 55).

Essas novas formas de engajamento possibilitadas pelas tecnologias da informação e comunicação (TIC) são manifestações de uma democracia digital, virtual. Magrami (2014) estabelece três diferentes técnicas para o emprego da tecnologia com vistas a atingir seu aspecto democrático: “(i) para melhorar a transparência do processo político; (ii) para facilitar o envolvimento direto e a participação dos cidadãos; e (iii) para melhorar a qualidade da formação de opinião por meio da abertura de novos espaços de informação e deliberação” (MAGRAMI, 2014, p. 64).

Percebe-se, portanto, que o aparato tecnológico pode contribuir para aperfeiçoar as democracias contemporâneas, já que é possível a criação de novas formas de interação entre os governos e cidadãos. Conforme Bernardes (2013) a democracia digital pode ser entendida como “uma expansão quantitativa do modelo contemporâneo à democracia representativa, de forma a promover seu aperfeiçoamento e complemento mediante o uso da internet, para aproximar cidadãos de seus representantes, e não como um modelo alternativo ao vigente” (BERNARDES, 2013, p.114). Gomes (2011) conceitua a democracia digital como:

Qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, smart phones, palmtops, ipads...) aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, medias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política. (GOMES, 2011, p. 28).

Segundo o autor iniciativas digitais com relevância democrática devem estar voltadas para pelo menos um dos três propósitos: (1) fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania: promover o aumento de quotas relevantes do poder do cidadão em face de outras instâncias; (2) consolidar e reforçar uma sociedade de direitos; (3) promover o aumento da diversidade de agentes, agências e de agendas na esfera pública. O autor acrescenta ainda que um “adequado encadeamento de meios, oportunidades e motivos deve constituir a base na elaboração de

qualquer iniciativa de democracia digital realisticamente capaz de lidar com um indivíduo que, porque livre e capaz, pode se recusar a tomar parte” (GOMES, 2011, p. 41).

O objetivo desse capítulo foi apresentar em linhas gerais os principais elementos das teorias democráticas contemporâneas, enquadrando a discussão posterior referente a governança eletrônica. O próximo capítulo irá traçar um histórico da participação social no Brasil, tendo em vista contextualizar as possibilidades das formas de participação e deliberação em ambientes virtuais.

3 CONTEXTO HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Este capítulo parte dos conceitos de instituições participativas e interfaces socioestatais, para então traçar um histórico do desenvolvimento da participação no Brasil, desde a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988 até a edição do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Assim, antes de abordar o quadro histórico da participação social no país é importante apresentar os conceitos de instituições participativas e interfaces socioestatais, trabalhados pelos autores Avritzer (2008) e Pires e Vaz (2014), construídos nos marcos da democracia participativa e deliberativa.

O intuito é que esses conceitos possam abranger a diversidade das formas de participação institucionalizadas no país desde a promulgação da Constituição de 1988, que incluiu fundamentos da democracia representativa, direta e participativa. Conforme Brasil e Carneiro (2014) o “texto constitucional redesenha as relações entre Estado e sociedade, incorporando a participação cidadã e o controle social nas políticas públicas e gestão pública” (BRASIL e CARNEIRO, 2014, p.). Segundo Pires e Vaz (2014) essas novas formas de interação estabelecidas no texto constitucional vão desde

fóruns públicos de participação e debate, como os conselhos, conferências e audiências públicas, a formas mais individualizadas ou mediadas por tecnologias de informação, como as ouvidorias e as consultas públicas, incluindo ainda reuniões, grupos de trabalho, mesas de negociação, comissões e comitês específicos envolvendo representantes do governo e da sociedade. (PIRES e VAZ, 2014, p. 61).

Com o objetivo de compreender a emergência dessas novas instituições Avritzer (2008) apresenta o conceito de instituições participativas, entendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. (AVRITZER, 2008, p. 45). Segundo o autor as instituições participativas podem ser diferenciadas de acordo com a iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil e vontade política do governo em implementar a participação. Assim, “é possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo”

(AVRITZER, 2008, p. 47). O autor destaca os conselhos, o orçamento participativo e as conferências como instituições participativas.

Já Pires e Vaz (2014), com vistas a compreender a emergência dessas novas instituições, recorrem ao conceito de interface socioestatal, que segundo os autores pode ser compreendida como um:

[...] espaço de interações de sujeitos individuais ou coletivos intencionados e portadores de projetos sociopolíticos específicos, marcado por relações (comumente) assimétricas de troca, disputa ou conflito em torno de algum tipo específico de bem, e cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas quanto implicações estritamente individuais. Ao considerarmos esses sujeitos, por um lado, estatais e, por outro, sociais, podemos pensar em arenas políticas cujas dinâmicas se delineiam por temáticas específicas e pelas preferências, narrativas e interesses de cada agente. (PIRES e VAZ, 2014, p. 65).

Percebe-se, portanto, que a noção de interface socioestatal engloba as interações e o diálogo entre atores sociais e estatais sem restringir os formatos, características, procedimentos e resultados dessa interação. Assim, a amplitude do conceito permite alargar o escopo analítico e desse modo “abarcam múltiplas e variadas arquiteturas institucionais para os encontros entre atores estatais e atores sociais na produção de políticas públicas” (PIRES e VAZ, 2014, p. 66). Diante disso, os autores afirmam que essas interfaces socioestatais se materializam de diferentes formas de acordo com o seu grau de institucionalização, formas de inclusão do ator social e quanto a regularidade dos encontros entre Estado e sociedade.

Assim, o conceito de interface socioestatal pode variar da simples consulta à corresponsabilização, ou cogestão de políticas. Percebe-se que o conceito de interface socioestatal propõe esse alargamento das experiências de participação com o objetivo de “dar conta da amplitude que o fenômeno empírico das relações entre Estado e sociedade no Brasil tem tomado” (PIRES e VAZ, 2014, p. 67). Os autores destacam que as interfaces socioestatais incluem formas de interação bem institucionalizadas, como conselhos e conferências, amparadas por legislação específica, e pouco institucionalizadas, como sítios de internet e atendimento telefônico, já que seriam caracterizados “por níveis de formalização menores, uma vez que seriam raros os casos em que essas interfaces teriam embasamento legal sólido, ficando seu funcionamento e operação mais sujeitos à discricionariedade da administração pública” (PIRES e VAZ, 2014, p. 70). Percebe-se que Pires e Vaz (2014) alargam o conceito e desse

modo, pode ser mais adequado à abordagem nesse trabalho com foco em ambientes virtuais de participação.

Por fim, destaca-se que apesar dessa “heterogeneidade, as novas instituições e práticas participativas têm se consolidado como formas de controle público e, mais além, de possibilidades de participação nos processos decisórios e experimentalismo democrático” (BRASIL e CARNEIRO, 2014, p. 18). Da Constituição da República de 1988 até o período recente, multiplicaram-se no país as instituições participativas e/ou interfaces sociestatais.

Após o detalhamento desses conceitos importantes para o entendimento dos novos desenhos de participação, a próxima seção irá traçar o percurso do desenvolvimento da participação no Brasil a partir da Constituição da República de 1988 até os anos 2000.

3.1 Percurso da participação no Brasil: da Constituição da República de 1988 até os anos 2000

A administração pública vem estabelecendo diversas e variadas formas de participação com os atores sociais, incidindo sobre os processos relativos ao desenho de políticas públicas e ao seu controle. Como foi posto, Pires e Vaz (2014) destacam que no caso brasileiro, desde a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), foram institucionalizadas “uma variedade de formas de interação entre órgãos do Poder Executivo e atores sociais” (PIRES e VAZ, 2014, p. 61). Carneiro e Brasil (2014) afirmam que a:

Constituição Federal promulgada em 1988 - impulsionada por um ciclo de mobilizações e irrigada por propostas dos atores coletivos organizados - constitui um marco da redemocratização do país e de uma nova institucionalidade. Ao lado dos fundamentos da democracia representativa, inclui dispositivos de democracia direta e de democracia participativa. O texto constitucional redesenha as relações entre Estado e sociedade, incorporando a participação cidadã e o controle social nas políticas públicas e gestão pública. (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 2).

Também segundo Avritzer (2016) a “Constituinte permitiu a elaboração de emendas populares, e movimentos sociais desencadearam uma campanha visando obter assinaturas para muitas propostas ligadas às políticas públicas” (AVRITZER, 2016, p.784). O autor cita diversos os atores sociais envolvidos como a Central Única de Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A orientação participativa da Constituição constituiu-

se assim um importante processo de aprofundamento democrático no país. Segundo Dagnino (2004) a Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio de participação da sociedade civil:

A Constituição brasileira de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, incluiu mecanismos de democracia direta e participativa. Entre eles, o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas com a saúde, crianças e adolescentes, assistência social, mulheres, etc. (DAGNINO, 2004, p. 96).

A Constituição preceituou em seus dispositivos a participação cidadã, acenando possibilidades de uma construção partilhada das decisões, assegurando a participação de todos os indivíduos, independente de condições sociais. O artigo 1º da Constituição da República além de prevê a cidadania como um fundamento da República Federativa do Brasil, estabelece no seu parágrafo único a possibilidade de participação direta dos cidadãos: “Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Além dessa previsão geral, há outros dispositivos constitucionais que preveem a participação nos processos decisórios. Como exemplo, cita-se o artigo 198, inciso III da Constituição prevê que os serviços públicos de saúde sejam organizados a partir da participação da comunidade:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

III - participação da comunidade.

(BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

O artigo 29 da Constituição de 1988 estabelece também a participação no âmbito das políticas urbanas com a cooperação de associações no planejamento municipal e a iniciativa popular de projetos de leis e programas sejam utilizadas:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Percebe-se, portanto, que a partir da Constituição da República há uma “redefinição do Estado brasileiro e o princípio da soberania popular conjuga as concepções de democracia representativa, democracia direta e democracia participativa, somando seus efeitos em prol do interesse coletivo que deve ser o objetivo do Estado” (GONÇALVES, BRASIL, CARNEIRO, 2014, p. 4). Assim, a Carta Magna, consagrou a participação da sociedade em diferentes esferas de governo e por meio de diversos mecanismos, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

A institucionalização de princípios democráticos de participação pela Constituição, como exemplificado com os artigos 198 e 29, influenciou toda a legislação subsequente referente às políticas públicas, que acabou por aprofundar os mecanismos de participação. Com a promulgação da Carta Magna “as formas de participação nas políticas públicas se ampliaram, conformando um tecido amplo e heterogêneo de instituições participativas com desenhos institucionais distintos, bem como de amplitude e alcance diferenciados” (GONÇALVES, BRASIL, CARNEIRO, 2014, p. 5).

Assim, em seguida a promulgação da Constituição de 1988 novos marcos legais das políticas públicas foram editados para abarcar formas de participação cidadã. Pode-se citar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei 8.069, de 12 de julho de 1990) que no seu artigo 88, inciso II, assegura a participação paritária da população nos conselhos municipais:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

[...]

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; (BRASIL, Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990).

Pode-se citar também o artigo 7º, II, da Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

[...]

VIII - participação da comunidade;

(BRASIL, Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990).

Além desses exemplos, pode-se citar várias outras legislações produzidas nos anos seguintes a promulgação da Constituição, como a Lei de Assistência Social (Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), a Lei da Educação (Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996), o Estatuto das Cidades (Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001), que possuem em seus dispositivos a previsão da participação. Destaca-se que essa expansão das experiências de participação institucionalizada no pós 1988 no país é marcada pelas seguintes características:

emergência de novos atores coletivos societários e suas agendas democratizantes; o processo de descentralização e ampliação da autonomia local; o alargamento dos direitos sociais; a reestruturação dos seus modelos de intervenção estatal; e a reconfiguração das relações entre Estado e sociedade no sentido da democratização, sobretudo mediante novos desenhos institucionais participativos. (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 7).

Nesse sentido, Avritzer (2008) afirma que o Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda em um dos países com o maior número de práticas participativas. Santos e Avritzer (2002) também reforçam esse caráter participativo institucionalizado da Constituição de 1988 que incorporou novos elementos culturais, garantindo espaço para a prática da democracia participativa:

O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social. (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 18).

Segundo Santos e Avritzer (2002), essa mudança decorre da “ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e do entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 8).

Dessa forma, a participação institucionalizada é constituída por meio de novos marcos legais endereçados à democratização do Estado acarretando em uma multiplicidade de novas instituições participativas com desenhos e finalidades distintas, tais como conselhos, orçamentos participativos, conferências, reuniões entre grupos de interesse, fóruns, audiências, consultas públicas, dentre outros. Nesse sentido Anastasia e Inácio (2010) afirmam:

[...] De fato, a institucionalização de arenas participativas indica uma expansão dos recursos disponíveis aos cidadãos para influenciar as políticas públicas nos diferentes níveis e áreas de atuação dos governos. [...] A institucionalização dessas arenas pode potencializar a igualdade política entre os cidadãos na medida em que amplia suas oportunidades de influenciar, de modo continuado, a formação de agendas e de prioridades para a ação pública. (ANASTASIA e INÁCIO, 2010, p. 20 e 21).

Pires e Lopez (2010) destacam que o dinamismo dessas interfaces socioestatais permitiu a

[...] incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa: processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e propiciam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade. (PIRES; LOPEZ, 2010, p. 565).

A partir da Constituição Federal de 1988 houve então a criação de diversas instituições participativas e interfaces socioestatais, que redirecionaram os processos decisórios propiciando o fortalecimento da democracia participativa, a partir da participação e deliberação. A diversificação de desenhos participativos é ampla, dentre os quais se destacam conselhos gestores de políticas públicas, como de saúde, educação e assistência social, dentre outros, orçamentos participativos, audiências públicas, conferências e outras iniciativas que variam entre os entes federados.

No cenário pós 88 há uma emergência de iniciativas de participação principalmente em âmbito local¹⁰, “os conselhos municipais se tornaram uma realidade inevitável para os governantes de municípios brasileiros e parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas locais” (PIRES; LOPEZ, 2010, p. 579).

¹⁰ Avritzer (2016) cita a “sinergia entre o Partido dos Trabalhadores e o processo de participação social, cujo momento de explosão foram os anos 1990, a partir das primeiras vitórias eleitorais do PT em nível local (...), o orçamento participativo (OP) se tornou uma marca registrada das gestões do Partido dos Trabalhadores e foi estendido para cidades como Belo Horizonte, São Paulo e Recife. Em 2008 já eram 201 cidades que tinham algum tipo de OP” (AVRITZER, 2016, p.795).

Carneiro e Brasil (2014) destacam que os “governos locais avançaram na criação de instituições participativas, como conselhos, orçamentos participativos, conferências municipais, arranjos participativos na elaboração de planos diretores e correlatos, dentre outros desenhos mais específicos” (CARNEIRO, BRASIL, 2014, p. 11). Os autores completam afirmando que

A intensificação da dinâmica participativa que se processa a partir dos anos 1990, de início com proeminência dos governos locais, multiplica no país as formas de participação nas políticas públicas, constituindo um tecido amplo e heterogêneo de IPs, com formatos e características diversas, correspondendo a experiências também heterogêneas, de amplitude e alcance diferenciados. (CARNEIRO, BRASIL, 2014, p. 11).

Na década de 2000 a expansão da participação ocorre de forma mais forte em âmbito federal, com a ampliação de conselhos e conferências. Avritzer (2016) esclarece que o “governo federal passou a adotar uma orientação genericamente participativa que implicou uma expansão dos conselhos nacionais e das conferências nacionais” (AVRITZER, 2016, p.795). Carneiro e Brasil (2014) destacam o governo Lula como fator de reconfiguração e expansão da participação no país:

Na década de 2000, especialmente a partir de 2003 a orientação participacionista do governo Lula engendra a reconfiguração e expansão da arquitetura participativa no âmbito federal. Isto ocorre notadamente no caso das conferências, que implicam o envolvimento das demais esferas, impulsionando, portanto, a participação nas políticas públicas nos três níveis de governo e constituindo uma forma de articulação entre eles. Ao lado disso, têm-se, ainda, requisitos de criação de conselhos de programas sociais, como o Bolsa Família, dentre outros. (CARNEIRO, BRASIL, 2014, p. 11).

Pires e Lopez (2010) observam a expansão do número de conselhos nacionais, principalmente nos anos 2000 em que foram criados 16 (dezesesseis) novos conselhos. Os autores realizaram um levantamento do número de conselhos criados por mandato presidencial, a partir de 1990 até 2010, constando aumento expressivo a partir da gestão de Lula:

Quando se organizam os períodos de acordo com os últimos cinco mandatos presidenciais, pode-se verificar que, na gestão de Collor e Itamar (1990-1994) e nos dois mandatos de FHC (1995-1998 e 1999-2002), houve um crescimento estável e tímido do número absoluto de conselhos – em média 3,6 por mandato. Os dois últimos mandatos presidenciais registram um padrão bem diverso: no primeiro governo Lula (2003-2006), atinge-se um pico com a criação de 13 conselhos, isto é, metade de todos os conselhos atualmente existentes. Criaram-se mais dois no segundo mandato (2007-2010), conformando-se, assim, média de 7,5 conselhos por mandato. (PIRES; LOPEZ, 2010, p. 574).

Assim, a partir desse breve histórico destaca-se a expansão da heterogeneidade das instituições participativas ou interfaces socioestatais no país. Segundo Avritzer (2016), alguns movimentos optaram por não se institucionalizar, como o MST, mas grande parte dos movimentos mais significativos da democratização brasileira “escolheu a via da participação institucionalizada depois da promulgação da Constituição de 1988, entre os quais o Movimento Popular de Saúde, o Movimento Sanitarista e o Movimento pela Reforma Urbana” (AVRITZER, 2016, p. 1874).

Como se mostrou, as formas institucionalizadas de participação multiplicaram-se notadamente com a promulgação da Constituição de 1988, em seguida com as legislações que a regularam, os anos 1990 marcados por participação em nível local e com a inauguração do orçamento participativo¹¹ em Porto Alegre, a expansão de conselhos em âmbito municipal e a partir de 2003 destaca-se a ocorrência das conferências nacionais¹², dentre outras interfaces socioestatais, em plano federal.

No entanto, apesar de exitosa, a forma institucionalizada de participação apresenta limites¹³ que estão perceptíveis nos anos seguintes, principalmente nos movimentos de junho de 2013, que serão abordados em seguida.

3.2 Movimentos de 2013 e a Política Nacional de Participação Social

Em sequência ao quadro histórico da participação social no país, a década de 2010 é marcada pelos protestos de 2013, movimento conhecido como Jornadas de Junho, que foram em parte mobilizados por meio de redes na internet.

Avritzer (2016) afirma que uma situação de incômodo em relação a performance da democracia se manifestou nos movimentos de 2013. Inicialmente o movimento foi contra o aumento do preço dos transportes públicos, no entanto, se transformou, nos termos de Castells (2013), “no projeto de esperança de uma vida melhor, por meio da ocupação das ruas em manifestações que

¹¹ Segundo Avritzer (2016) o modelo de Orçamento Participativo foi inaugurado pelo prefeito eleito Olívio Dutra em Porto Alegre e se estendeu para 201 cidades do país.

¹² A partir de 2003, Avritzer (2016) destaca que ocorreram “mais de 101 conferências nacionais, com mais de seus milhões de participantes” (AVRITZER, 2016, p. 177).

¹³ Avritzer (2016) destaca como limites a “seletividade de políticas e atores nas administrações participativas no Brasil, que gera forte desequilíbrio entre áreas com profunda institucionalização da participação”; “mobilização não se expressou efetivamente nas políticas do governo federal”; alguns atores “acabaram completamente sub-representados na estrutura institucionalizada de participação do governo” (AVRITZER, 2016, p. 177).

reuniram multidões em mais de 350 cidades” (CASTELLS, 2013, p. 182). Avritzer (2016) esclarece que é difícil caracterizar quem “são os atores que estiveram nas manifestações de junho de 2013. Do ponto de vista dos movimentos, o Movimento do Passe Livre (MPL) e os diversos, Comitês Populares atingidos pela Copa (COPACs), foram alguns dos que participaram inicialmente” (AVRITZER, 2016, p. 1100).

Castells (2013) destaca o papel das tecnologias nesses movimentos, por fornecer a plataforma para a formação das redes com blogs, mídia e com a sociedade em geral. A utilização da internet permitiu ainda a esses movimentos não terem um centro identificável de comando, e assim, “essa estrutura descentralizada maximiza as chances de participação no movimento, já que ele é constituído de redes abertas, sem fronteiras definidas, sempre se reconfigurando segundo o nível de envolvimento da população” (CASTELLS, 2013, p. 164).

A realização desses movimentos em 2013 significou, segundo Avritzer (2016) “o restabelecimento de uma dinâmica de separação entre mobilizações não institucionais e as institucionais”; “a ruptura do monopólio da esquerda em relação a participação” e a “volta dos setores conservadores à rua” (AVRITZER, 2016, p. 207). O autor resume a lição que fica das manifestações tanto para o sistema político quanto para a opinião pública:

Há uma enorme insatisfação no Brasil ligada a diversas agendas, algumas progressistas e outras conservadoras. As agendas conservadoras são: a infraestrutura urbana vista sob a ótica das vias públicas; o baixo nível dos serviços de saúde e educação, vistos sob a ótica de uma classe média recentemente expulsa dos serviços privados de saúde e educação; e principalmente a corrupção vista sob a ótica de uma agenda despolitizada que nega a relação entre corrupção e organização do sistema político e atribui ao governo petista. Existe também uma agenda progressista, que tem como centro a mobilidade urbana e a melhoria dos serviços de saúde e educação no setor público, mas que de alguma maneira perdeu o apoio da classe média da região Sudeste desde junho de 2013. (AVRITZER, 2016, p.1307).

Apesar dos resultados positivos da participação, como a “democratização ao acesso de bens públicos nas cidades com orçamento participativo (...); a generalização do acesso à saúde em cidades com conselhos de saúde influentes” (AVRITZER, 2016, p. 1874), identifica-se um esgotamento das formas de participação institucionalizada. Segundo Avritzer (2016) o maior indicativo dos limites da participação é:

Sua completa ausência do novo ciclo de investimentos municipais, estaduais e federais no Brasil. Desde 2007, o governo federal sinalizou o início de um novo ciclo de investimentos por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Ao mesmo tempo, quase todas as grandes cidades brasileiras estreadam vultosas obras de infraestrutura na área de mobilidade urbana. Tanto as obras do PAC, que envolveram novas usinas hidroelétricas, novos aeroportos e vias de acesso, quanto as obras urbanas que também se centraram na área da mobilidade urbana prescindiram completamente da participação social, que se tornou secundária tanto no nível municipal quanto ao nível nacional. (AVRITZER, 2016, p. 1895).

Contudo, Meireles (2015) afirma que uma das respostas às manifestações de junho de 2013 foi o “aceleramento do processo de discussão da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o lançamento do portal Participa.br¹⁴, justamente com uma consulta pública online sobre a PNPS, entre 8 de julho e 06 de setembro de 2013” (MEIRELES, 2015, p. 17).

Assim, seguindo essa trilha histórica da participação social no país destaca-se por fim a edição do Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. O objetivo desse Decreto segundo seu artigo 1º é fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal¹⁵ e a sociedade civil. Apesar de pouco inovador, o Decreto pode ser considerado um avanço para a democracia, já que reconhece a participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia. Segundo Gonçalves, Brasil e Carneiro (2014):

o referido decreto não chega a ser inovador, visto já existirem, no cenário brasileiro, referências legais e diversos mecanismos e instâncias que propiciam, em maior ou menor grau, a participação social. Contudo, não se pode desconsiderar que as diretrizes ora estabelecidas podem, muito provavelmente, vir a colaborar com a ampliação/propagação dos mecanismos de participação social, inclusive os já existentes, além de orientar o planejamento dos atores envolvidos no processo, por meio das diretrizes estabelecidas para a PNPS nos termos do artigo 3º. (Gonçalves, Brasil e Carneiro, 2014, p. 12).

¹⁴ O Participa.br é um ambiente virtual de participação social que utiliza a internet para o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil, com o objetivo de promover a interação, a divulgação de conteúdos relacionados às políticas públicas do governo federal, por meio do amplo acesso dos usuários a ferramentas de comunicação e interação, fóruns de debate, salas de bate papo, vídeos, mapas, trilhas de participação com diversos mecanismos de consulta, dentre outros. Endereço: <http://www.participa.br>. Fonte: <https://www.governoeletronico.gov.br/egd/redes-de-conhecimento/participacao-social>

¹⁵ Segundo Gonçalves, Brasil e Carneiro (2014), apesar do Decreto ser restrito ao âmbito federal, irá alcançar os Estados e municípios, por se tratar de uma “política nacional de participação social, amparada em diversos dispositivos constitucionais (art. 4º, inciso IX; art. 8º, inciso V; art. 10, caput; art. 12, inciso IV; art. 15, inciso II)” (GONÇALVES, BRASIL, CARNEIRO, 2014, p. 11).

O artigo 6^o¹⁶ do referido Decreto detalha as instâncias e mecanismos de participação social. Pelo objetivo da pesquisa, destaca-se o inciso IX que caracteriza como uma instância de participação os ambientes virtuais. O artigo 18 detalha as diretrizes que esses ambientes virtuais de participação devem seguir:

Art. 18. Na criação de ambientes virtuais de participação social devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo;
- II - fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência;
- III - disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro;
- IV - explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados;
- V - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;
- VI - definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo;
- VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;
- VIII - priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas;
- IX - sistematização e publicidade das contribuições recebidas;
- X - utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social; e
- XI - fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota. (BRASIL. Decreto Nº 8.243, de 23 de Maio de 2014).

Percebe-se que essas diretrizes visam garantir a participação de toda a sociedade, com isonomia e com prevalência de um desenvolvimento colaborativo e aberto. No entanto, Meireles (2015) aponta que “não há dentre estas diretrizes a usabilidade dos ambientes, de forma que a política não garante de que serão sistemas fáceis de utilizar de aprender” (MEIRELES, 2015, p. 21).

¹⁶ Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

- I - conselho de políticas públicas;
- II - comissão de políticas públicas;
- III - conferência nacional;
- IV - ouvidoria pública federal;
- V - mesa de diálogo;
- VI - fórum interconselhos;
- VII - audiência pública;
- VIII - consulta pública; e
- IX - ambiente virtual de participação social. (BRASIL. Decreto Nº 8.243, de 23 de Maio de 2014).

A instituição de ambientes virtuais de participação propicia uma forma inédita de participação, já que “não há delegação de representação, uma autorização para que outras pessoas decidam em nome de outras, e sim uma participação individual e muitas vezes pontual” (MEIRELES, 2015, p. 21). Gonçalves, Brasil e Carneiro (2014) consideram que o Decreto “traz contribuições para o fortalecimento e aprimoramento das práticas de participação institucionalizada existentes no país e para o fortalecimento da democracia” (GONÇALVES, BRASIL, CARNEIRO, 2014, p.14).

Visto o histórico da participação no país, cabe apresentar os limites que se apresentam em relação ao seu desenvolvimento, que se evidenciaram nas mobilizações de 2013 e posteriores. Jacobi (2001) afirma que existem dificuldades de se colocar em prática mecanismos efetivos de participação, o que verifica na visão do autor é que a

implementação de propostas de participação, com algumas exceções, tem esbarrado numa somatória de entraves, dentre os quais se destacam a falta de agilidade nas decisões, o pouco compromisso do corpo de funcionários e, principalmente, a ausência de critérios de representação e canais administrativos que garantam o suporte institucional à interação com os grupos mais organizados e com os movimentos populares (JACOBI, 2001, p. 99).

O autor afirma ainda que se observa nos programas participativos é uma restrição “a uma “participação restrita ou instrumental”, que não necessariamente integra uma concepção de equidade ou seu arcabouço conceitual” (JACOBI, 2001, p. 99). Brasil (2007) aponta que as dificuldades dos processos participativos se referem “à vontade política e ao comprometimento efetivo dos quadros governantes com projetos democratizantes, fundados na inclusão ao lado da participação cidadã” (BRASIL, 2007, p. 148). Entretanto, a autora afirma que essas dificuldades podem ser superadas na medida em que o poder público atue para “fornecer informações no decorrer dos processos tendo em vista reduzir as enormes assimetrias; promover iniciativas de capacitação de conselheiros, delegados e dos demais participantes; ou, ainda, fortalecer as iniciativas de organização, de elaboração coletiva e capacidade crítica e propositiva no bojo dos programas e projetos sociais” (BRASIL, 2007, p. 149).

Avritzer (2016) afirma que é preciso que uma reforma política seja realizada no sentido de ampliar o papel do engajamento da sociedade no sistema político como um todo e ampliar os

meios de participação social. Segundo o autor a participação social é marginalizada por dois pontos:

O isolamento, de um lado, no campo do sistema político, e, de outro, na gestão, com a maior parte das decisões na área de infraestrutura prescindindo de qualquer engajamento da sociedade. Ambas as formas de isolamento comprometem a legitimidade da participação popular e não permitem novas agendas buscadas pelos atores sociais e cidadãos que não estão imediatamente incorporados na mobilização institucionalizada. (AVRITZER, 2016, p. 232).

Luchmann (2006) aponta fatores relevantes para a implementação e sustentação de experiências participativas: “o empenho, vontade e compromisso político-governamental; a capacidade e o grau de organização e articulação da sociedade civil; e o desenho institucional” (LUCHMANN, 2006, p. 25). Para a autora o desenho institucional é um mecanismo importante para garantir a ampliação da participação e a efetivação de princípios como a igualdade e a pluralidade.

Diante desse cenário, em que há dificuldades de implementação de práticas de participação, a introdução de novos recursos tecnológicos pode proporcionar uma revolução na relação entre o governo e os cidadãos. Esses novos recursos podem construir arenas públicas articuladas com a sociedade, de forma mais eficiente, democrática, participativa e transparente (VALE, 2006). Além de estar alinhado ao Decreto N° 8.243, de 23 de maio de 2014 que expressa como uma arena de participação o ambiente virtual.

A internet possibilita um incremento nas relações horizontais e pode propiciar um revigoramento da esfera de discussão pública e a superação dos modelos hegemônicos de democracia. Magrami (2014) afirma que a administração pública precisa ser mais permeável às novas tecnologias para ampliar a possibilidade de participação, principalmente pós as manifestações de junho de 2013 que lançaram luz sobre problemas institucionais de legitimidade no sistema político brasileiro. Segundo o autor:

O povo nas ruas deixou claro que quer ser incluído no debate e participar. Para isso, os governos e os demais espaços de representação (que não devem ser excluídos) devem se abrir, sendo mais transparentes e permeáveis, se utilizando das novas tecnologias para ampliar a possibilidade de participação política e deliberativa dos cidadãos. (MAGRAMI, 2014, p. 169).

Maia (2002) afirma que a “internet reduz os custos da participação política e pode proporcionar um meio de interação através do qual o público e os políticos podem trocar informações,

consultar e debater, de maneira direta, contextualizada, rápida e sem obstáculos burocráticos” (MAIA, 2002, p. 47). Porém, a autora ressalta que não deve ser levado em consideração apenas “estruturas comunicacionais eficientes e instituições propícias à participação, mas, também, devem estar presentes a motivação correta, o interesse e a disponibilidade dos próprios cidadãos para se engajar em debates” (MAIA, 2002, p. 48).

O próximo capítulo irá promover a discussão referente as oportunidades digitais de participação na democracia contemporânea, apresentando os conceitos de governança eletrônica. É apresentado, também, os modelos de análise das iniciativas de participação que envolvem as tecnologias da informação e comunicação (TIC) e os limites decorridos da exclusão digital.

4 GOVERNANÇA PARTICIPATIVA E GOVERNANÇA ELETRÔNICA: A CONSTRUÇÃO DE NOVOS ESPAÇOS PARA A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA

Conforme visto nos capítulos anteriores, os debates em torno do alargamento democrático exigem cada vez mais da gestão pública a necessidade de se repensar as questões de governança¹⁷, especialmente quanto à criação e consolidação de mecanismos que estimulem a participação. Segundo Carneiro e Menicucci (2012)

em geral, governança se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, ou entre governo, agentes privados e sociedade, ou seja, tem como traço distintivo a dimensão relacional. Enquanto tal, marca uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado. (CARNEIRO e MENICUCCI, 2012, p. 56).

Os autores apontam que o termo governança, em vertentes mais atuais da gestão pública, “se insere em matrizes teóricas da teoria democrática contemporânea nas vertentes participativa e deliberativa”, ou seja, “com o foco privilegiado nos arranjos institucionais estabelecidos para isto” (CARNEIRO e MENICUCCI, 2012, p. 57), caracterizando assim, uma governança participativa. Essa proliferação de novas formas de governança representa:

Uma adaptação dos sistemas político-administrativos à diversidade, à complexidade e à dinâmica da sociedade contemporânea. Enquanto as fronteiras entre os setores público e privado se tornam mais turvas, multiplicam-se os processos interativos, crescentemente institucionalizados, envolvendo níveis e dimensões variadas. O resultado é uma sociedade com maior quantidade de atores exercendo influência e com um maior número de interações entre os representantes dos diversos interesses sociais. (FREY, 2004, p. 124).

Fischer (2012) afirma que grandes organizações, como o Banco Mundial e a ONU, têm investido na governança participativa como forma de reduzir os déficits democráticos. O autor esclarece ainda que a “governança participativa, que surgiu como um resultado da multiplicação dos arranjos de participação em 1990, criou novos espaços e diferentes modelos de atuação dos atores da sociedade civil” (FISCHER, 2012, p. 458)¹⁸. Fischer (2010) aponta que a governança

¹⁷ Dados os limites desse trabalho, descartou-se a revisão mais ampla do termo governança que pode ser buscada em diversos artigos na obra: LEVI-FAUR, David (ed). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

¹⁸ Tradução nossa.

participativa procura aprofundar a participação, examinando os pressupostos e as práticas tradicionais que dificultam a realização da democracia participativa.

Segundo Frey (2004) uma análise teórica da “participação requer abordagens renovadas capazes de integrar a dimensão governamental que desempenha papel central na configuração das relações sociopolíticas” (FREY, 2004, p. 120). O autor também considera que a concepção de governança participativa corrobora a necessidade de se aumentar o grau de interação entre os diversos atores sociais.

Fischer (2010) afirma que a democracia participativa é geralmente considerada uma virtude política em si mesma, no entanto a governança participativa pode oferecer ainda mais. Segundo o autor:

A democracia participativa contribui para o desenvolvimento de habilidades comunicativas, o empoderamento dos cidadãos e da comunidade. No que se refere à competência e ao empoderamento dos cidadãos, as práticas de governança participativa são vistas como um caso específico da visão mais ampla de que a participação contribui para o desenvolvimento humano em geral, tanto intelectual como emocional. O empoderamento através da participação tem, como tal, sido parte do currículo educacional progressivo de inúmeros projetos deliberativos baseados no cidadão que sustentam sua influência no desenvolvimento pessoal.¹⁹ (FISCHER, 2010, p. 4)

Dessa forma, alinhando as tecnologias da informação e comunicação (TIC) com a governança participativa como uma das formas de superar os déficits democráticos, o termo governança eletrônica despertou interesse da administração pública e pode ser entendido como a “capacidade do Estado, com o uso das TIC, de formular e implementar políticas públicas, utilizando-se de mecanismos de participação dos cidadãos” (VALE, 2006, p. 01). Dunleavy *et al.* (2005) considera a governança da era digital²⁰ como um movimento global incorporando novos rumos do governo pós as reformas da Nova Gestão Pública²¹. Cunha e Miranda (2013) afirmam que as “iniciativas de governança eletrônica são essenciais pelo seu potencial de

¹⁹ Tradução nossa.

²⁰ Do inglês: digital-era governance (DEG).

²¹ Nos últimos 20 anos as análises da administração pública identificaram certas tendências de reformas administrativas a cujo conjunto se deu o nome de New Public Management (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP), com destaque para a tentativa de adoção de técnicas de administração privada, descentralização e delegação de atividades, contratualização de resultados, dentre outros. Segundo Sano e Abrucio (2008) o objetivo desse conjunto de reformas era atacar principalmente dois males: “a ineficiência relacionada ao excesso de procedimentos e controles processuais, e a baixa responsabilização dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade” (SANO; ABRUCIO, p. 65, 2008).

catalisadoras e habilitadoras de governança democrática e de promoção de práticas democráticas, bem como pelo seu potencial de facilitadoras do relacionamento mais eficiente entre governo e cidadão” (CUNHA; MIRANDA, 2013, p.546).

Conforme já visto nos capítulos anteriores, as novas tecnologias têm permitido transformações baseadas na rapidez e na flexibilização de processos. Castells (2003) aponta ainda que “uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação começou a remodelar a base material da sociedade em ritmo acelerado” (CASTELLS, 2003, p. 39). Essas mudanças têm sido associadas a “sociedade da informação”, que é inserida nesse ambiente digital, baseada no conhecimento, na educação e no desenvolvimento científico e tecnológico (KUMAR, 1997 *apud* MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004).

As tecnologias da informação e comunicação (TIC) propiciaram mudanças nas últimas décadas que “acabaram por reconfigurar todo o ambiente no qual se inserem os atores sociais”, com novos desafios e oportunidades (ARAÚJO, 2005, p. 03). Assim, diante de tais mudanças os governos também precisaram adaptar-se a esse novo ambiente complexo, para operar em novas realidades globalizadas, construindo uma nova relação entre governo e cidadãos, baseada nas tecnologias da informação e comunicação (TIC), possibilitando “uma administração pública mais eficiente, democrática e transparente” (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004, p. 50). Nessa direção, Ferguson (2002) afirma que os governos estão buscando reforma-se

[...] à medida que enfrentam pressões como a elevação de custos, o aumento da expectativa pública e a redução da sua legitimidade democrática. De maneira paradoxal, tais demandas coincidem com a disponibilidade cada vez maior de uma variedade de ferramentas que os governos podem usar para atender aos seus cidadãos e consumidores de serviços. (FERGUSON, 2002, p. 103).

Ferguson (2002) complementa afirmando que a utilização cada vez maior das novas tecnologias no cotidiano do cidadão moderno acaba por forçar a sua utilização por parte dos governos em todos os aspectos possíveis de atendimento e administração pública. Nesse mesmo sentido, Medeiros e Guimarães (2004) afirmam que a introdução dessas novas tecnologias na sociedade altera a abordagem da gestão pública, uma vez que os cidadãos e empresas querem cada vez mais ter acesso ao governo de forma rápida e facilitada.

Com a “evolução do uso de computadores, dos meios de comunicação e, especialmente, da infraestrutura da internet, definiram-se novas formas para os modelos de relacionamento Estado-sociedade, cada vez mais baseados em TIC” (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004, p. 449). Segundo Araújo (2005), “governo eletrônico busca preencher a lacuna entre as possibilidades de atendimento ao cidadão, criadas pela revolução da informação e a transição do Estado de cultura burocrática para um Estado de cultura gerencial” (ARAÚJO, 2005, p. 08).

Takahashi (2000), organizador do Livro Verde, trabalho desenvolvido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, classifica as relações entre os atores do governo eletrônico da seguinte forma: (1) Governo para Governo (G2G - *Government-to-Government*): corresponde a funções que integram ações do governo horizontalmente (exemplo: no nível Federal, ou dentro do Executivo) ou verticalmente (exemplo: entre o Governo Federal e um Governo Estadual); (2) Governo para Negócios (G2B - *Government-to-Business*): corresponde as ações do governo que envolvam interação com entidades externas; (3) Governo para Cidadão (G2C - *Government-to-Citizen*): corresponde a ações do governo de prestação (ou recebimento) de informações e serviços ao cidadão via meios eletrônicos.

Ferguson (2002) lista três impulsionadores do governo eletrônico. Primeiramente cita o crescimento das expectativas dos clientes, ou seja, tal qual o setor privado vem otimizando seus serviços e respostas aos consumidores, os cidadãos também esperam o mesmo do governo. Dessa forma, os cidadãos querem respostas imediatas, atendimento às suas necessidades sem burocracias e um relacionamento mais aberto com o governo. O segundo impulsionador do governo eletrônico citado por Ferguson é a globalização e o progresso tecnológico, que confere a sociedade “um leque maior de alternativas, especialmente quando os bens e serviços são acessados via internet” (FERGUSON, 2002, p. 107). Finalmente, o terceiro impulsionador do governo eletrônico é a reforma do Estado, que promoveu uma reengenharia do governo, objetivando maior eficiência, maior prestação de contas e uma melhor administração dos recursos, por exemplo.

4.1 Difusão das tecnologias da informação e comunicação na administração pública: governo eletrônico e governança eletrônica

É possível perceber que a utilização das tecnologias da informação e comunicação (TIC) pela gestão pública tem sido referida a partir de diversas noções, como governo eletrônico,

governança eletrônica, e-gov, e-Governança, governo digital, dentre outros. Há uma certa ambiguidade no uso desses termos na literatura, por vezes eles são usados como intercambiáveis. Entretanto, alguns autores ressaltam diferenças entre esses termos, considerando uma dimensão que englobaria apenas a vertente tecnológica na prestação de serviços, endereçado à eficiência aos processos governamentais, enquanto uma outra dimensão seria a vertente democrática voltada para proporcionar uma maior transparência, controle público e participação dos cidadãos no governo.

Assim, “entende-se o governo eletrônico como o modo pelo qual as instituições se valem das TIC’s para o incremento na oferta de serviços prestados pelo governo” (OKOT-UMA, 2000 *apud* ARAÚJO, 2005, p. 09). Já a governança eletrônica, segundo Riley (2003, *apud* Araújo, 2005), “engloba as políticas, estratégias, visões e recursos necessários para efetivação do governo eletrônico, bem como a organização do poder público e social para utilizá-lo”. Dessa forma, “a governança eletrônica incorpora a democracia eletrônica e a prestação de serviços volta-se para a prestação destes por meios eletrônicos” (ARAÚJO, 2005, p. 09).

Para Ruediger (2002) a governança eletrônica é a dimensão política e cívica ressaltadas do governo eletrônico. Nas palavras do autor:

Como ferramenta de uma reforma profunda do estado, e principalmente de uma gestão pública dentro do quadro democrático, a politização do governo eletrônico, transformando-o em governança, seria um passo fundamental para uma gestão moderna e eficiente, porém, sobretudo efetivamente promotora de preferências democráticas na sociedade. (RUEDIGER, 2002, p. 02).

Vaz (2003) afirma que os benefícios da governança eletrônica podem ser para o governo, do ponto de vista do aumento de capacidade operativa, ganhos de eficiência, melhor relacionamento com os cidadãos, mas o mais importante impacto relaciona-se com os benefícios gerados para a cidadania, através de um melhor atendimento, acesso a serviços e informações, condições de interação com governo, ampliação da transparência, controle público e da participação cidadã. O autor afirma ainda que “trata-se, portanto, de conferir destaque às possibilidades de promoção da cidadania, entendidas como possibilidades de afirmação, consolidação e acesso a direitos individuais e coletivos” (VAZ, 2003, p. 06).

Vale (2006) defini governança eletrônica como a “capacidade do Estado, com o uso das TIC, de formular e implementar políticas públicas, utilizando-se de mecanismos de participação dos cidadãos” (VALE, 2006, p. 01). Percebe-se, portanto, que a utilização das tecnologias da informação e comunicação possui duas dimensões, uma voltada para a disponibilização de serviços online, foco do governo eletrônico e outra voltada para a efetivação da democracia, que seria o foco da governança eletrônica. Segundo Pinho (2008):

O governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços online, mas também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. Em outras palavras, as TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência. (PINHO, 2008, p. 475).

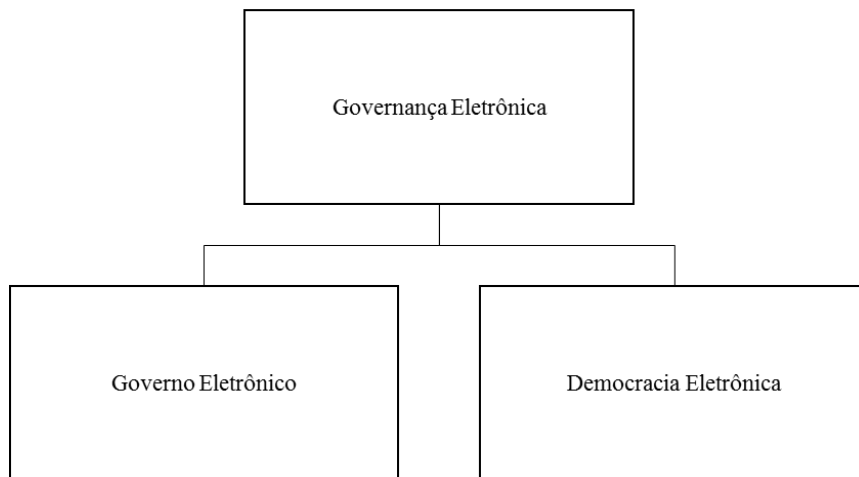
Porém, Pinho, Iglesias e Souza (2005) utilizam outra denominação para governança eletrônica, os autores trabalham com os conceitos de governo eletrônico restrito e ampliado. O governo eletrônico restrito é a mera disponibilização de serviços e informações nos sítios governamentais. Já a forma ampliada, não nega as conquistas da forma restrita, “mas passa a considerar o papel protagonista da sociedade civil, atribuindo à esta possibilidades, através dos cidadãos e/ou de movimentos sociais, de checar, aferir, controlar o governo (de maneira mais geral, o próprio Estado) e ainda de tomar um papel propositivo” (PINHO, IGLESIAS e SOUZA, 2005, p. 03). Esses autores fazem questão de ressaltar que não negam a importância da tecnologia:

Não é apenas uma questão de tecnologia, o que não quer dizer que se desconheça o valor da tecnologia. Se a tecnologia não tivesse avançado tanto nesse sentido, não seria possível estar se postulando nem a ideia básica de governo eletrônico nem de sua ampliação. (PINHO, IGLESIAS e SOUZA, 2005, p. 03).

Já Frey (2002), utiliza os termos governança eletrônica fraca e forte, sendo que a primeira abordagem reflete a necessidade de oferecer serviços públicos online pela internet, já a segunda abordagem, a forte, visa alterar a forma de como o governo opera, com a introdução de novas formas democráticas. Bernardes (2013) também apresenta duas vertentes: (1) uma definição mais restrita, “adotada por empresas de consultoria, que entendem o e-gov como a publicação de informações online e serviços de interação e transação”; (2) e uma visão mais ampla em que o e-gov “consiste no uso das TICs para desenvolvimento, modernização da gestão pública, políticas de TIC e de sua universalização” (BERNARDES, 2013, p. 57).

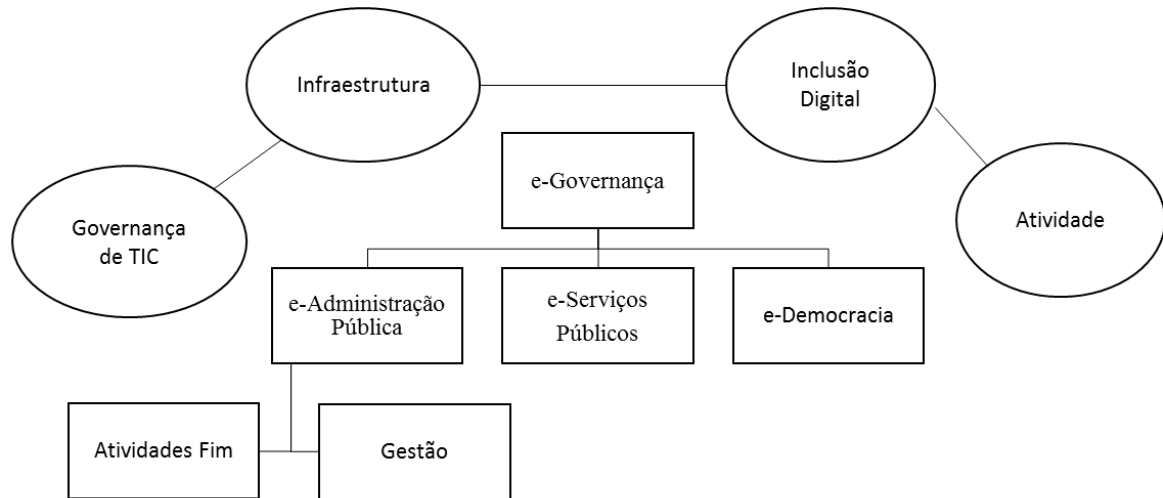
Mello e Slomski (2010) afirmam que 3 (três) dimensões da governança eletrônica são exploradas principalmente: (1) perspectiva da administração eletrônica, com foco na melhoria e modernização dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público pela utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC); (2) perspectiva de serviços eletrônicos, em que o uso de tecnologia no setor público objetiva melhorar a prestação de serviços ao cidadão, principalmente por meio de canais digitais, como portais de serviços em *websites* de governo; e por fim, (3) a perspectiva da democracia eletrônica, com foco na utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) para possibilitar uma maior participação do cidadão, mais ativa, nos processos democráticos e de tomada de decisão do governo. Os autores adotam o entendimento de que a governança eletrônica inclui o governo eletrônico e a democracia eletrônica, conforme a Figura 1 abaixo:

Figura 1: Áreas ou dimensões da governança eletrônica



Fonte: MELLO; SLOMSKI, 2010, p. 381.

Por fim, Cunha e Miranda (2013) assinalam que a utilização das tecnologias da informação e comunicação (TIC) para uma melhor governança, a e-governança, também possui 3 áreas, nos mesmos moldes de Mello e Slomski (2010): a e-administração pública, que pressupõe melhoria dos processos governamentais; e-serviços públicos, que prevê melhoria na prestação de serviços ao cidadão; e a e-democracia, que subentende participação mais ativa do cidadão, possibilitada pelo uso das TICs no processo democrático. Os autores representam esse modelo de acordo com a Figura 2 ilustrada abaixo:

Figura 2: Modelo referencial de governança eletrônica

Fonte: CUNHA e MIRANDA, 2013, p. 547.

Os autores ressaltam algumas questões referente a representação da e-governança desse modelo, destacando que a divisão do conceito de e-governança em três dimensões é didática, já que a fronteira entre as subdivisões da e-governança é tênue:

a fronteira entre o que é e-serviços públicos, e-democracia e e-administração pública é de difícil, senão impossível, demarcação. A prestação de um serviço público de melhor qualidade (e-serviços públicos) a todo e qualquer cidadão ou empresa sem que haja privilégios no atendimento comporta uma dimensão de democracia, de respeito à cidadania. É o que defende também Eisenberg (1999), para quem o acesso à prestação de serviços pode ser considerado uma das dimensões da e-democracia. E, certamente, a revisão e o melhoramento de processos internos na gestão pública para o atendimento produz menores custos, mais transparência, melhores controles, características estas ligadas à e-administração pública. (CUNHA e MIRANDA, 2013, p. 547).

Em relação a área de e-Democracia, Cunha e Miranda (2013) afirmam que são objetivos importantes da e-Governança aprimorar a qualidade e a prestação de serviços ao cidadão, mas não se pode restringir o uso das tecnologias da informação e comunicação “aos parâmetros restritivos do modelo gerencialista”. Pois, se esse for o limite, a administração pública estaria “desperdiçando a principal virtude intrínseca da Internet como instrumento tecnológico para a democracia, ou seja, a possibilidade de criar um marco para os fluxos discursivos e complexos de informação dos cidadãos ao Estado, do Estado aos cidadãos e destes entre si” (CUNHA e MIRANDA; 2013; p. 550).

O Decreto Federal Nº 8.638 de 15, de Janeiro de 2016 que Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conceitua a governança digital no inciso III do 2º artigo como “a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo” (BRASIL, Decreto Nº 8.638 de 15, de Janeiro de 2016).

Dessa forma, apesar da variedade da terminologia, há sempre duas vertentes principais associadas à referida noção, uma ligada à utilização das tecnologias da informação e comunicação (TIC) com o fim de proporcionar maior eficiência e redução dos gastos aos governos, e outra ligada à utilização das tecnologias da informação e comunicação (TIC) com o fim de proporcionar novas práticas democráticas. Para o presente trabalho iremos adotar o termo governo eletrônico para refletir a primeira corrente, voltada à prestação de serviços mais eficientes, e governança eletrônica para expressar à segunda, na linha de governança participativa, voltada a democracia e a cidadania.

Frey (2002) afirma que apesar da distinção entre essas duas ideias elas deveriam andar de mãos dadas, entretanto, nem sempre é o que ocorre. Segundo esse autor o viés democrático das tecnologias da informação e comunicação (TIC) não ocorre automaticamente, depende de vontade política. Nas palavras do autor:

Não deve haver dúvida de que a utilização emancipatória e democrática das TIC não ocorrerá automaticamente. Dependerá, sobretudo, de vontade política. Não será a Internet que potencializará a participação política. A *World Wide Web*²² não foi criada com a finalidade de promover cidadania democrática, mas tem sem dúvida grandes potencialidades democráticas e pode ser usada para renovar modos de participação política e tomada de decisões. (FREY, 2002, p.148).

Nesse mesmo sentido Pinho (2008) afirma que se no reino da tecnologia é possível atingir objetivos como o aumento da transparência e participação da sociedade nas ações governamentais, quando se migra para a esfera pública/política, alcançá-los é mais difícil, já

²² Segundo Castells (2003), a *World Wide Web* (WWW) é um aplicativo que organiza o teor dos sítios, e dessa forma, permite aos usuários um sistema fácil de pesquisa para procurar as informações desejadas. Segundo esse autor a *World Wide Web* foi criada na Europa em 1990.

que a “abertura por parte dos governos para a transparência e participação societal depende de todo um processo histórico e do balanço de forças políticas existentes na sociedade, não ficando restrito a uma questão de tecnologia” (PINHO, 2008, p. 473).

Portanto, percebe-se que as tecnologias da informação e comunicação (TIC) são um meio potencial para se alterar e criar novas possibilidades democráticas. Medeiros e Guimarães (2004) afirmam que o uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC) pelo governo deve alterar a maneira de como o Estado trabalha, buscando intervir na realidade, o governo eletrônico é, portanto, “um meio para que a mudança ocorra, e não a própria essência das transformações impostas aos governos pela sociedade da informação” (MEDEIROS e GUIMARÃES, 2004, p. 460).

Vale (2006) afirma que atualmente o “governo eletrônico tem sido mais referenciado quanto à prestação de serviços eletrônicos que quanto à ampliação da governança eletrônica” (VALE, 2006, p. 06). Entretanto, como afirma Fishkin (2002), as tecnologias da informação e comunicação (TIC) podem influenciar e criar possibilidades democráticas, “uma vez que a capacidade de mudar a maneira pela qual as pessoas, em grande número, interagem e se comunicam” (FISHKIN, 2002, p. 17). Diante disso, Vale (2006) ressalta a importância de se aproximar o governo eletrônico de governança eletrônica, visto o potencial das tecnologias da informação e comunicação de propiciarem novas formas de relacionamento do Estado com a sociedade.

Além disso, destaca-se que a simples utilização das tecnologias da informação e comunicação não é capaz de propiciar a ocorrência da governança eletrônica e aprofundar a democracia. Para que isso ocorra devem existir políticas nesse sentido e instrumentos para efetivar a democracia através de mecanismos de transparência, controle e participação cidadã, ou seja, deve existir o direcionamento das políticas de governo eletrônico para governança eletrônica.

Assim há uma necessidade “de se identificarem meios que, para além da prestação de serviços públicos voltados à eficiência e efetividade da ação do Estado, permitam que a utilização das TIC conduza também à ampliação e ao aumento da transparência, necessários ao controle do Estado pela sociedade” (VALE, 2006, p. 02). Já que a simples existência das tecnologias da informação e comunicação não garante que ocorra interação entre o governo e a sociedade. Nesse sentido, segundo Araújo (2006) “para que o sítio (dos governos) não seja apenas um

folder eletrônico de informações institucionais e catálogo de telefones e endereços de repartições, é desejável algum nível de interação e apropriação social por parte do cidadão” (ARAÚJO, 2006, p.24).

Ou seja, os governos não devem pretender “promover a utilização de um tipo de governo eletrônico que se resuma à modernização conservadora, mas de um governo eletrônico comprometido com a radicalização da democracia e a inclusão social” (VAZ, 2003, p. 07). Trata-se de conferir notoriedade às possibilidades de promoção de democracia, entendidas como um alargamento das formas participação e deliberação, ainda de transparência e controle público.

4.2 Modelos analíticos de governança eletrônica

Um fator relevante no estudo da governança eletrônica diz respeito ao emprego das tecnologias da informação e comunicação (TICs) para possibilidades distintas, que podem ser consideradas como fases ou níveis do desenvolvimento do seu potencial democrático. Destaca-se que as fases/níveis que serão apresentados abaixo muitas vezes não indicam uma cadeia evolutiva, mas identificam características comuns importantes da utilização das tecnologias da informação e comunicação (TIC) por parte dos governos.

Em 2016 as Nações Unidas publicou uma pesquisa sobre a utilização das tecnologias da informação e comunicação pelos governos em que estabelece um modelo de participação em 3 (três) níveis: (1) e-informação: permite a participação provendo aos cidadãos informação pública e acesso à informação sob demanda; (2) e-consulta: envolvendo pessoas em contribuições de deliberação sobre políticas e serviços públicos; e (3) e-tomada de decisão:²³capacitando pessoas através de co-design de opções políticas e co-produção de componentes de serviço e as modalidades de entrega. Segundo a pesquisa, estes níveis podem coexistir e se sobrepôr, formando numerosas interações entre os governos e pessoas relacionadas com o as condições sócio-cultural e contextos de cada país. O Quadro 2 abaixo resume os critérios que foram avaliados nessa pesquisa:

²³ Do inglês: (I) *e-information*; (II) *e-consultation*; (III) *e-decision-making*.

Quadro 2: Resumo dos recursos de e-participação avaliados

| Recursos de e-participação |
|--|
| Disponibilidade de fontes de informação arquivadas (políticas, orçamento, documentos legais, orçamentos, etc.); Utilização de canais digitais (incluindo dispositivos / plataformas móveis) e tecnologias de dados abertos nas áreas de educação, saúde, finanças, bem-estar social, trabalho e meio ambiente. |
| Disponibilidade de informações on-line sobre os direitos dos cidadãos de acesso à informação do governo (como a Lei de Acesso à Informação). |
| Evidências sobre a parceria / colaboração do governo com terceiros (sociedade civil, setor privado) para prestar serviços. |
| Evidências sobre o livre acesso aos serviços on-line do governo através do portal principal, quiosques, centros comunitários, correios, bibliotecas, espaços públicos ou WiFi gratuito. |
| Disponibilidade de conjuntos de dados abertos (em formatos não-proprietários legíveis por máquina), políticas / orientações relacionadas. |
| Evidências sobre co-produção colaborativa, <i>crowdfunding</i> . |
| Evidências sobre o envolvimento dos cidadãos na consulta / comunicação para melhorar os serviços online / móveis e aumentar a satisfação dos cidadãos com eles. |
| Evidências sobre o envolvimento dos cidadãos na consulta / comunicação sobre educação, saúde, finanças, bem-estar social, trabalho, meio ambiente. |
| Disponibilidade de legislação "proteção de dados pessoais" online. |
| Evidências sobre oportunidades para o público propor novos conjuntos de dados abertos para estar disponível on-line. |
| Disponibilidade de políticas de e-participação / declarações de missão. |
| Disponibilidade de notificações de concursos públicos e resultados de concursos online. |
| Disponibilidade de ferramentas on-line (no portal nacional) para buscar a opinião pública e outros insumos na forma bruta (não-deliberativa). |
| Evidências sobre decisões tomadas que incluíram os resultados da consulta com os cidadãos on-line na área da educação, saúde, finanças, bem-estar social, trabalho, meio ambiente. |
| Evidências sobre a publicação pelos governos dos resultados das consultas de políticas on-line. |

Fonte: NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 54.²⁴

A pesquisa realizada pelas Nações Unidas aponta o Reino Unido como líder global no índice de e-participação, enquanto o Japão e a Austrália compartilham o segundo lugar. Marrocos, Estónia, Cingapura e os Estados Unidos também obtiveram destaque na pesquisa. A pesquisa destaca que o sucesso da implantação de ferramentas de e-participação não depende apenas do ambiente regulatório, mas também se os governos implementam efetivamente instrumentos de e-participação. Da mesma forma, a eficácia de tais políticas e tecnologias depende fortemente

²⁴ Tradução nossa.

se as pessoas estão dispostas a ser mais ativas e empenhadas usando essas ferramentas, e se elas têm as competências digitais necessárias e *know-how* para usá-los de forma eficaz.

Os resultados da pesquisa apontam para o aumento contínuo das atividades de e-participação em todo o globo. Esse aumento é impulsionado, por um lado, pelo volume crescente de informação em poder do governo fornecido através de canais digitais, especialmente em formatos de dados abertos; e, por outro lado, com a forte implantação de atividades de e-consulta por parte das autoridades públicas a todos os níveis, devido a um aumento constante no uso de mídia social de oportunidades de networking. Por fim, a pesquisa assinala que a utilização efetiva das ferramentas de e-participação não é fácil de medir e ainda mais difícil de avaliar em termos de qualidade. Igualmente difícil é avaliar a qualidade do feedback das pessoas e a melhor forma de estruturar o conteúdo para atender os aspectos processuais do processo decisório. Insights mais profundos são necessários para responder a estes desafios e, eventualmente, aumentar a eficácia da participação pública para que as pessoas comuns possam ter maior controle sobre as políticas que afetam suas vidas.

Segundo Bernardes (2013) o Gartner Group²⁵ apresentou pela primeira vez uma tipologia para medir o grau de desenvolvimento de governos eletrônicos: “(1) presença na internet/informação; (2) interação; (3) transação/interação bidirecional; (4) transformação” (BERNARDES, 2013, p. 63). A autora detalha esses 4 níveis: (1) Informação: presença governamental na internet; (2) Interação: diálogo entre usuário e administração; (3) Transação: possibilidade de dar início aos procedimentos formais via rede; por fim, o nível mais desenvolvido (4) Transformação: implica em iniciar e terminar uma transação na internet, sem necessidade de se deslocar até a administração pública ou de utilizar papéis.

Okot-Uma (2001) aponta que a governança eletrônica²⁶ pode ser percebida em três aspectos distintos: e-democracia, e-governo e e-business²⁷ (comércio eletrônico). A e-democracia refere-se aos processos e estruturas para abranger todas as formas de comunicação digital entre a administração pública e o cidadão. O e-governo refere-se aos processos e estruturas pertinentes para entregar de serviços eletrônicos governamentais ao público. E por fim, o e-business refere-

²⁵ O Gartner Group é uma empresa de consultoria em tecnologia da informação fundada em 1979.

²⁶ Do inglês: *eGovernance*

²⁷ Do inglês: *eDemocracy, eGovernment, eBusiness*

se aos processos e estruturas necessárias para que ocorram transações eletrônicas nas entidades governamentais com cidadãos.

Alinhado ao objetivo do trabalho de se investigar a participação digital nos portais dos Estados brasileiros, abaixo serão destacadas as tipologias que visam a detalhar os graus da participação na *web*.

Pinho (2008) realizou uma investigação em 10 portais governamentais, nove de governos estaduais: Bahia, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Pernambuco, Santa Catarina e Goiás e o portal do Distrito Federal (DF). O autor selecionou esses casos mediante o critério do índice de desenvolvimento econômico (PIB estadual). Foram avaliadas diversas questões. Em suma, o modelo de Pinho (2008) considera: (1) a facilidade de entendimento e navegabilidade no portal; (2) o grau de informação disponibilizado; (3) transparência e *accountability*; e por fim; (4) participação popular, entendida de forma ampla.

Em 2008 após a análise dos portais o autor concluiu que os portais carecem de maior interação com os cidadãos. Pinho (2008) afirma que os casos analisados não se abrem para questões relevantes de participação popular, o autor completa e aponta que o problema não é de “tecnologia, mas de cultura política, de desenvolvimento político. Assim, temos muita tecnologia, ainda que ela possa e deva ser ampliada, mas pouca democracia, pois a tecnologia que poderia ser usada para o aperfeiçoamento democrático não é mobilizada nesse sentido” (PINHO, 2008, p. 492).

Rodrigues e Brasil (2010) analisaram as iniciativas de governança eletrônica no Estado de Minas Gerais, sob o ponto de vista da democracia eletrônica, por meio de mecanismos de transparência, controle e participação cidadã, a partir da análise de 18 (dezoito) sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais. Para realizar esse objetivo foi elaborado um modelo de avaliação para identificar nos sítios os mecanismos disponibilizados para a efetivação da transparência, controle e participação cidadã. Segue o modelo utilizado pelas autoras no Quadro 3:

Quadro 3: Checklist para uma avaliação democrática dos sítios

| Temas | Critérios | Pesos |
|------------------------------------|--|--------------|
| 1 Transparência e Controle Público | 1 O sítio disponibiliza uma seção de atos normativos do ente em questão? | 1 |
| | 2 Todas as informações estão disponibilizadas ao público, sem necessidade de cadastro e senhas? | 1 |
| | 3 O portal disponibiliza cronograma dos planos de políticas públicas e ações em andamento? | 3 |
| | 4 Existem no sítio demonstrativo da execução do cronograma físico-financeiro das políticas públicas e ações em andamento? | 2 |
| | 5 As informações orçamentárias são disponibilizadas de forma clara e sistematizadas para entendimento do cidadão comum? | 2 |
| | 6 Há possibilidade de receber informativos via email? | 2 |
| 2 Participação Cidadã | 7 É possível encaminhar mensagens a partir do Fale Conosco do ente, sem necessidade de identificar CPF, ID? | 1 |
| | 8 Existe campanha publicitária online que estimule a emissão de opinião através do portal? | 2 |
| | 9 Existe atendimento online instantâneo? | 3 |
| | 10 Há um canal aberto, fóruns temáticos para discussão das políticas públicas antes mesmo da sua aprovação pelo Legislativo e outros assuntos? | 4 |
| | 11 Há formas de expressão da opinião dos cidadãos? Ex: enquetes. | 2 |
| | 12 É disponibilizado no sítio mecanismos de avaliação de serviços públicos prestados pelo ente? | 3 |

Fonte: RODRIGUES e BRASIL, 2010, p. 13.

Após a realização da avaliação com base nos critérios acima as autoras concluem que a concretização da democracia ainda é insuficiente, carecendo de mecanismos de interatividade, diálogo e controle, ou seja, os avanços em termos de governança eletrônica são incipientes.

Mello e Slomski (2010) construíram um índice de mensuração e monitoramento do desenvolvimento da governança eletrônica, denominado de Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (IGEB). As variáveis que formam o Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (IGEB) são estruturadas em 5 (cinco) subgrupos: (1) conteúdo, (2) serviços, (3) participação cidadã, (4) privacidade e segurança e (5) usabilidade e acessibilidade. A metodologia de análise dos autores foi aplicada nos *websites* do Poder Executivo de todos os Estados Brasileiros e o Distrito Federal, totalizando 27 casos. O Quadro 4 abaixo resume os 10 (dez) critérios avaliados referente ao subgrupo da participação cidadã:

Quadro 4: Critérios avaliados referente ao subgrupo da participação cidadã

| Subgrupo da participação cidadã |
|---|
| Possuir um boletim informativo on-line. |
| Disponibilizar informações de governança. |
| Disponibilizar um e-mail para contato, com a descrição da política adotada de resposta, começando com o tempo e a data de recepção, o prazo estimado para a resposta, o que fazer se a resposta não for recebida e uma cópia da sua mensagem original. |
| Disponibilizar um quadro de anúncios, bate-papo, fórum de discussão, grupos de discussão, chats etc., para discutir questões políticas, econômicas e sociais, com os gestores eleitos, órgãos específicos, especialistas etc., facilitando o diálogo entre governo e cidadãos, com verdadeira possibilidade de participação. |
| Disponibilizar a agenda de reuniões ou calendário das discussões públicas, incluindo o tempo, lugar, agenda e informações sobre os depoimentos dos cidadãos, participação, observação ou opções. |
| Fazer pesquisas ou sondagens, breves ou mais detalhadas, de satisfação, opinião, manifestação de preferências e sugestões, para verificar a percepção do cidadão quanto aos serviços prestados e a própria estrutura de governança eletrônica |
| Disponibilizar um canal específico para encaminhamento de denúncias |
| Disponibilizar informações biográficas, e-mail, telefone, fotografia, endereço para contato com os gestores eleitos e membros do governo. |
| Disponibilizar a estrutura e funções. |
| Disponibilizar um link específico para “democracia” ou “participação cidadã” na página principal do seu <i>site</i> , que o leva a uma seção especial, detalhando a finalidade e missão das unidades públicas, os decisores de alto nível, permitindo ligações com a legislação, orçamento e outros detalhes de informação de accountability. |

Fonte: Mello e Slomski (2010)

Referente a participação os autores destacaram o desempenho de alguns Estados:

na pontuação das práticas de participação cidadã, o Estado do Espírito Santo obteve a maior pontuação (14,67 de 20) e Mato Grosso do Sul e Amapá a menor (6,00). Comparando o IGEB geral com a participação cidadã, destacam-se os Estados de Pernambuco e Goiás, pois demonstraram terem implantado uma proporção maior dessas práticas do que da média das demais. (MELLO; SLOMSKI; 2010; p. 399).

Silva (2011) apresenta três exigências ou requisitos democráticos a serem cumpridos pelos Estados na interface digital: (1) publicidade; (2) responsividade e (3) porosidade. Segundo o autor esses requisitos são como um tripé sobre o qual os *sites* governamentais devem se apoiar. O primeiro requisito, (1) publicidade, diz respeito ao princípio de tornar o Estado mais transparente para o cidadão. Esse critério é o considerado o mais desenvolvido pelo autor, já que o repositório de informações online tem crescido gradativamente. O segundo requisito, (2) responsividade, diz respeito ao princípio de tornar o Estado mais dialógico. Esse requisito pode ser materializado no ambiente digital de diversas formas, como através de recursos como chats

e fóruns online. Por fim, o terceiro requisito, (3) porosidade, diz respeito ao princípio de tornar o Estado mais aberto à opinião pública. Segundo o autor esse requisito é o que mais “incorpora as demandas de participação, pois se trata da abertura de *inputs* na produção da decisão política, isto é, participação *stricto sensu*” (SILVA, 2011, p. 132). Como exemplo de mecanismos de porosidade o autor cita o voto online, as consultas públicas pela internet e sondagem de opinião online.

Já Bernardes (2013) realizou um levantamento com base nos portais das capitais brasileiras para quantificar e qualificar o tipo de participação viabilizada. O Quadro 5 abaixo resume a metodologia empregada pela autora:

Quadro 5: Formulário de coleta de dados – grau de maturidade do serviço prestado eletronicamente

| Seção | Tópicos |
|---|---|
| Primeiro Grau: Ênfase na Informação e Prestação de Serviços | Informações institucionais sobre: e-mail, endereço, telefone, horário de funcionamento. |
| | Informações noticiosas sobre fatos já decididos, a decidir e histórico de notícias. |
| | Tempo de resposta a e-mail enviado com pergunta geral e específica. |
| | Informação sobre a prestação de serviços. |
| | Possibilidade de obtenção de serviços por intermédio de demanda online. |
| | Possibilidade de emissão (download) de documentos via portal. |
| Segundo Grau: Ênfase Sondagem de Opinião | Informações sobre programas de Inclusão Digital. |
| | Serviços de atendimento instantâneo: Ouvidorias e Fale conosco. |
| | Sondagem de opinião com e sem efeito deliberativo |
| Terceiro Grau: Ênfase Transparência | Transparência pública quanto aos atos legislativos: lei de diretrizes orçamentárias, plano diretor municipal, contratos e licitações. |
| | Espaço para acompanhamento financeiro. |
| Quarto Grau: Ênfase na Interação e Transação | Pré-legislação com potencialidade de debate popular prévio. |
| | Consulta popular, de caráter deliberativo, sobre infraestrutura. |
| | Fóruns de discussão temáticos. |
| | Operação completa de serviços online, exemplo: download e upload de documentos |
| Quinto Grau: Ênfase Plebiscitária | Constituição popular da agenda decisória. |

Fonte: BERNARDES, 2013, p. 128.

Após aplicar a pesquisa, a autora conclui que no geral as capitais brasileiras possuem o mesmo tipo de uso dos portais e as oportunidades de participação são similares. Constatou-se que os

programas de governo eletrônico são focados na prestação de serviços e assim, é necessário aprimorar a democracia a partir do desenvolvimento de estratégias de interação. Como forma de alavancar essa interação a autora sugere a adoção da participação popular online a partir do Plano Diretor Municipal.

Por sua vez, Souza (2014) realizou uma pesquisa para avaliar os índices de governança eletrônica e de divulgação de informação contábil pública dos municípios brasileiros. A pesquisa foi realizada com os 100 (cem) municípios mais populosos do Brasil, em virtude desses municípios concentrarem a maior parcela da população brasileira (aproximadamente 45% da população total do Brasil), o que permite inferir segunda a autora que essa pesquisa irá investigar a governança eletrônica e a divulgação de informação contábil pública de uma parcela significativa da população que constitui o Brasil.

As variáveis que foram utilizadas para analisar a governança eletrônica dos sítios dos municípios pesquisados foram divididas em cinco grupos: conteúdo, serviços, participação cidadã, privacidade e segurança e usabilidade e acessibilidade. A autora utilizou a metodologia desenvolvida pelos autores Mello e Slomski (2010) que foi apresentada acima.

A conclusão da autora referente a participação foi de que:

Constatou-se que, a grande parte dos municípios pesquisados, com relação às práticas de participação cidadã, possui sítios que não apresentam espaços específicos para que os usuários dos sítios possam reclamar ou sugerir melhorias para os sítios. Entretanto, cabe destacar, que muitos apresentam links referentes à ouvidoria. Poucos são aqueles que possuem em suas páginas na Internet boletins informativos ou agendas do gestor, quando disponibilizam tais itens são de ações pontuais da gestão. A presença de bate papo, chat, fórum para discutir questões políticas não foi observada nos municípios pesquisados. (SILVA, 2014, p. 82)

Para finalizar destaca-se pesquisa²⁸ realizada em 2015 pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). O Cetic.br é responsável pela

²⁸ A pesquisa considera os órgãos governamentais no Brasil vinculado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário/Ministério Público dos entes federativos: União, Estados e Distrito Federal. Além das prefeituras que representam o executivo municipal. A pesquisa foi censitária no Legislativo e Judiciário/Ministério Público das esferas Federal e Estadual e no executivo Federal, enquanto no executivo Estadual e Municipal foram amostrais. A amostra do executivo estadual foi estratificada por administração direta e indireta e regiões. A amostra de prefeituras considerou um estrato censitário com as capitais e os municípios com 500 mil habitantes ou mais e selecionou com probabilidade proporcional ao tamanho da população nos demais estratos. Fonte: <http://cetic.br/pesquisa/governo-eletronico/>

produção de indicadores sobre a Internet no Brasil que são referência para a elaboração de políticas públicas sobre tecnologias como o computador, a Internet e o celular. É um departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), braço executivo do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e Centro Regional sob os auspícios da Unesco.

A pesquisa constatou que nos 12 meses anteriores à pesquisa, 35% dos órgãos federais e 15% dos estaduais realizaram consulta pública pela Internet; a ferramenta enquete foi adotada por 26% dos órgãos federais e 17% dos estaduais. Enquanto fóruns ou comunidades de discussão foram citados por 25% dos órgãos federais e 13% dos estaduais, apenas 10% dos federais e 6% dos estaduais citam a realização de votação on-line. A forma mais citada de participação por meio da Internet realizada pelas prefeituras foi a enquete (18%), seguida de consulta pública (11%), fóruns ou comunidades de discussão (10%) e votação on-line (8%). O relatório da pesquisa afirma que:

A abertura de canais eficientes que permitam a participação via Internet aproxima os cidadãos dos gestores públicos e dos políticos, pois democratiza também o acesso e o diálogo entre as diferentes partes envolvidas. Contudo, a pesquisa apontou que 66% das prefeituras não fazem uso de ferramentas on-line como enquetes, consultas públicas, grupos de discussão ou votação para a tomada de decisão. A utilização de tais recursos apresenta pouca adesão até mesmo entre as prefeituras de capitais, cujas proporções observadas foram de 36% para enquetes, 31% para consultas on-line, 24% para grupos de discussão e 11% para votação on-line. (CETIC.BR, 2016, p. 180).

Assim, a pesquisa coloca a criação de canais formais de participação via internet como um desafio a ser enfrentado pelas administrações públicas. O relatório ressalta ainda a questão das redes sociais, já que a presença dos governos em redes sociais é considerada de baixo custo e com ela abre-se mais um canal de interface socioestatal com o cidadão, “os órgãos públicos federais e estaduais e as prefeituras já estão presentes nas redes sociais, mas podem aumentar as possibilidades de interação, participação e colaboração do cidadão” (CETIC.BR, 2016, p. 183).

4.3 Limites da governança eletrônica: exclusão digital

A desigualdade de acesso ao repertório digital é considerada uma das limitações para o aprimoramento democrático, já que o acesso à internet é uma possível chave para a participação da sociedade em um diálogo mais estreito com a administração pública viabilizado pela

democracia digital. Magrami (2014) aponta que a exclusão digital segue a mesma lógica da exclusão social, segundo o autor, “corre-se o risco de que os cidadãos que possuem acesso à internet sejam os mesmos privilegiados que já possuíam acesso ao debate público crítico-racional” (MAGRAMI, 2014, p. 106).

Almeida e Andrade (2015) destacam que a opção de se manter excluído do acesso à tecnologia voluntariamente é rara, já que o uso da tecnologia “aproxima-se de uma condição abrangente de integração na vida social” (ALMEIDA; ANDRADE, 2015, p. 219). Dessa forma a importância de programas voltados para possibilitar a inclusão digital, como políticas públicas que promovam o acesso a uma infraestrutura de pontos de redes de internet, como os telecentros, para oferecer para a parcela excluída da população.

No entanto Castells (2003b) alerta que o “acesso por si só não resolve o problema, mas é um pré-requisito para a superação da desigualdade numa sociedade cujas funções e grupos sociais dominantes organizam-se cada vez mais em torno da Internet” (CASTELLS, 2003b, p. 203-204).

Nessa linha, além do desafio de impulsionar a inclusão digital, as administrações públicas devem enfrentar outro desafio que é capacitar as pessoas para que possam interagir online. De acordo com Magrami (2014):

A tarefa de universalizar o acesso, por si só complicada num país de dimensão continental como o Brasil, representa somente o primeiro passo. Para a concretização do potencial democrático que a internet oferece, não basta o cidadão saber acessar a internet. O desenvolvimento de habilidades é fundamental, através da chamada “alfabetização digital”, outro desafio igualmente crucial. Esta capacitação abre possibilidades importantes para o aprimoramento da população através da educação à distância e o engajamento em projetos culturais, dentre diversos outros tipos de interação democrática online. (MAGRAMI, 2014, p. 110).

A ampliação do acesso à internet e a capacitação no uso de ferramentas online pode gerar desdobramentos para a democracia. Segundo Almeida e Andrade (2015), a inclusão digital possibilita a “ construção de diversas formas de expressão digital, da mais conformista até a mais revolucionária. Em outras palavras, incluir digitalmente abre caminhos para a participação social e política pelas mais diversas vias existentes no mundo digital” (ALMEIDA; ANDRADE, 2015, p. 220). Nesse sentido, Ferreira (2012) afirma que a “apropriação social

das TIC poderá ser um potencial instrumento de combate à pobreza, elevação da autoestima, ampliação da liberdade de expressão em rede, configurando-se em ação transformadora, por meio da participação cívica” (FERREIRA, 2012, p. 41). A autora completa apontando que:

O processo de inclusão digital deve fomentar a motivação pela aprendizagem colaborativa, beneficiando ao mesmo tempo o desenvolvimento de mecanismos da inteligência coletiva. Dessa maneira, na medida em que a inclusão digital é vinculada ao acesso, produção e uso crítico dos conteúdos informacionais, torna-se uma realidade mais presente entre os cidadãos. (FERREIRA, 2012, p. 48).

Bernardes (2013) considera a inclusão digital como um requisito essencial para o estabelecimento de programas e políticas de e-gov, já que possibilitará a “ampliação do acesso à informação e exercício direto de cidadania e, portanto, da democracia digital” (BERNARDES, 2013, p. 175). A autora destaca ainda que a inclusão digital “não se restringe à banda larga e a acesso a equipamentos; ela pressupõe o desenvolvimento de habilidades e utilização destas ferramentas como espaço de produção de conhecimento” (BERNARDES, 2013, p. 175).

Após a abordagem das perspectivas da governança eletrônica, incluindo principalmente o enfoque da participação e a problematização dos limites relativos a exclusão digital, será apresentado no próximo capítulo um modelo para analisar a participação cidadã nos portais da internet dos Estados brasileiros.

5 METODOLOGIA E MODELO ANALÍTICO

O objetivo desse capítulo é realizar uma descrição dos procedimentos e técnicas metodológicas que foram utilizados na pesquisa e descrever o modelo analítico que foi construído para avaliar os portais da internet dos Estados brasileiros.

O presente estudo pode ser caracterizado como sendo qualitativo e quantitativo, que de acordo com Laville e Dione (1999) as “perspectivas quantitativas e qualitativas não se opõem e podem até parecer complementares, cada uma ajudando a sua maneira o pesquisador a cumprir sua tarefa, que é a de extrair as significações essenciais da mensagem” (LAVILLE e DIONE, 1999, p. 225). Foi construído um modelo analítico, com base nos critérios levantados na revisão teórica, para avaliar os *sites* dos Estados brasileiros. Primeiramente utilizou-se do método qualitativo, ao analisar o conteúdo e as ferramentas dispostas nos portais analisados, e secundariamente, quantitativo, ao tabular os resultados em números.

Inicialmente foram realizadas pesquisas bibliográficas sendo que a “pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”, com o intuito de realizar uma revisão teórica sobre as correntes democráticas, histórico da participação no Brasil, desde a Constituição da República de 1988 até os movimentos de 2013 e sobre a governança, governança participativa e governança eletrônica.

Foi realizado também um levantamento documental, em que “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 51), com a consulta dos Planos Plurianuais 2016-2019 dos Estados brasileiros publicados na internet, legislações dos Estados e consulta aos organogramas dos órgãos e entidades.

Em caráter complementar e ilustrativo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas²⁹ como técnica de coleta de dados, segundo Gil (2008) a entrevista é uma “técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de

²⁹ Segundo Laville e Dione (1999) entrevistas semiestruturadas podem ser compreendidas como uma “série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento” (LAVILLE e DIONE, 1999, p. 188).

obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social” (GIL, 2008, p. 109).

As entrevistas foram realizadas com o objetivo de complementar a pesquisa e colher evidências dos entrevistados. As entrevistas foram realizadas com dois gestores do governo do Estado de Minas Gerais, que como será visto a seguir, foi o Estado que obteve a maior nota no Índice de Democracia em Ambientes Virtuais (IDAV). Foram entrevistados os responsáveis pela Superintendência de Informação e Monitoramento Digital da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Social e Cidadania de Minas Gerais (SEDPAC) e pela Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG).

O objeto empírico de análise da pesquisa serão os sítios eletrônicos do poder executivo dos Estados brasileiros. A escolha dos sítios eletrônicos como unidade de análise para averiguar a práticas de participação digital se deve pelo fato de que são considerados a forma central de expressão da informatização, uma vez que por intermédio deles os “governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos” (PINHO, 2008, p. 473).

Outro fator importante de se destacar é que apesar dos sítios passarem por frequentes alterações, a pesquisa determinará o desempenho democrático em um determinado espaço de tempo. Assim, ao ter os sítios institucionais dos Estados brasileiros como ponto de partida para a pesquisa vislumbra-se alcançar um panorama da situação real e indicar caminhos para que a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) possa ser mais que uma ferramenta para prestação de serviços e seja uma possibilidade de expansão da democracia.

Destaca-se que os sítios oficiais dos Estados foram obtidos através da ferramenta de busca www.google.com.br. O período de coleta de dados para essa pesquisa ocorreu no mês de janeiro de 2017 em todos os *websites* oficiais (www.sigladoestado.gov.br) do poder executivo dos Estados brasileiros. Foram visitados os portais oficiais dos Estados conforme o Quadro 6 abaixo:

Quadro 6: Sítios oficiais dos Estados brasileiros analisados

| Nº | Região | Sigla | Estado | Portal Oficial |
|----|--------------|-------|---------------------|---|
| 1 | Norte | AC | Acre | http://www.ac.gov.br/ |
| 2 | Nordeste | AL | Alagoas | http://www.governo.al.gov.br/ |
| 3 | Norte | AP | Amapá | http://www.amapa.gov.br/ |
| 4 | Norte | AM | Amazonas | http://www.amazonas.am.gov.br/ |
| 5 | Nordeste | BA | Bahia | http://www.ba.gov.br/ |
| 6 | Nordeste | CE | Ceará | http://www.ceara.gov.br/ |
| 7 | Centro-Oeste | DF | Distrito Federal | http://www.brasilia.df.gov.br/ |
| 8 | Sudeste | ES | Espírito Santo | http://www.es.gov.br/ |
| 9 | Centro-Oeste | GO | Goiás | http://www.goiias.gov.br/ |
| 10 | Nordeste | MA | Maranhão | http://www.ma.gov.br/ |
| 11 | Centro-Oeste | MT | Mato Grosso | http://www.mt.gov.br/ |
| 12 | Centro-Oeste | MS | Mato Grosso do Sul | http://www.ms.gov.br/ |
| 13 | Sudeste | MG | Minas Gerais | https://www.mg.gov.br |
| 14 | Norte | PA | Pará | http://www.pa.gov.br/ |
| 15 | Nordeste | PB | Paraíba | http://paraiba.pb.gov.br/ |
| 16 | Sul | PR | Paraná | http://www.pr.gov.br/ |
| 17 | Nordeste | PE | Pernambuco | http://www.pe.gov.br/ |
| 18 | Nordeste | PI | Piauí | http://www.piaui.pi.gov.br/ |
| 19 | Sudeste | RJ | Rio de Janeiro | http://www.rj.gov.br/ |
| 20 | Nordeste | RN | Rio Grande do Norte | http://www.rn.gov.br/ |
| 21 | Sul | RS | Rio Grande do Sul | http://www.rs.gov.br/ |
| 22 | Norte | RO | Rondônia | http://www.rondonia.ro.gov.br/ |
| 23 | Norte | RR | Roraima | http://www.portal.rr.gov.br/ |
| 24 | Sul | SC | Santa Catarina | http://www.sc.gov.br/ |
| 25 | Sudeste | SP | São Paulo | http://www.saopaulo.sp.gov.br/ |
| 26 | Nordeste | SE | Sergipe | http://www.agencia.se.gov.br/ |
| 27 | Norte | TO | Tocantins | http://portal.to.gov.br/ |

Fonte: Elaborado pela autora.

É importante frisar que caso a página principal do Estado não apresentasse informações a respeito das variáveis analisadas, uma nova busca era realizada para verificar se existia outro *site* do Estado que permitisse a consulta das informações relacionadas às práticas de democracia digital, como o Portal da Transparência ou *sites* específicos das Secretarias de Estado. Outro ponto importante de ser considerado é que se optou por realizar a avaliação a partir do principal sítio do Estado por ele ser a porta de entrada para o cidadão, assim, em tese, o sítio oficial do Estado deveria conter todas as informações necessárias e os redirecionamentos para páginas específicas. As páginas oficiais dos Estados no Facebook foram visitadas também e foi enviada uma mensagem de teste na ferramenta de “fale conosco” disponibilizada nos portais.

Com base nas referências bibliográficas levantadas na pesquisa foi construído um modelo analítico para identificar e sistematizar, através do exame dos *sites* dos Estados, a natureza dos diferentes mecanismos encontrados de oportunidades de participação e deliberação institucionalizados e assim apresentar um panorama atual e mapear a situação da governança eletrônica nos Estados brasileiros. O modelo construído agrupou diferentes formas de participação a partir de suas características e semelhanças em 4 (quatro) interfaces: (1) informacional; (2) interlocução; (3) institucional; (4) consultiva e deliberativa.

O instrumento de coleta de dados foi submetido a um teste operacional no mês de novembro de 2016, quando foram avaliados os portais dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. Após validação do teste, algumas variáveis foram alteradas com vistas a aprimorar a pesquisa. Foram estabelecidos pesos distintos para os níveis de democracia digital de acordo com o grau de complexidade dos critérios. Desse modo, o primeiro e segundo níveis, Interface Informacional e a Interface de Interlocução, receberam peso 1, enquanto que o terceiro e quarto níveis, Interface Institucional e Interface Consultiva e Deliberativa receberam peso 2.

O primeiro nível Interface Informacional decorre do princípio da publicidade que consta no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inserido no Capítulo VII – Da Administração Pública. Esse princípio da publicidade da “guardada, verdadeiramente, à tão preconizada transparência, já que implica obrigatoriedade na divulgação pela Administração Pública direta e indireta de atos, contratos celebrados, além de outros instrumentos jurídicos dos quais se possa valer para a prática de suas atividades” (SANTO, 2004, p. 24). Apesar de ser um fator chave para a democracia essa Interface não impacta diretamente os processos decisórios do governo. Pode ser considerada de baixo esforço de implementação visto que a publicação de informações na internet foi o primeiro passo das administrações públicas em um contexto de governança eletrônica. Além disso, desde 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, já preconiza a ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos. O Capítulo IX, da referida lei, trata da transparência, controle e fiscalização e determina que:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000)

Em consonância com o princípio da publicidade em 2011 foi publicada a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que estabeleceu a publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção. A legislação³⁰ exige a publicização de uma série de informações e regulamenta a solicitação de informações que não estão ainda divulgadas e torna divulgação na internet obrigatória. Nessa interface serão avaliados 5 (cinco critérios)³¹: (1) As notícias estão atualizadas?; (2) Possui seção específica com as informações sobre os serviços prestados?; (3) Possui seção específica para acompanhamento dos programas/ações do PPA (execução, cronogramas)?; (4) As informações sobre conselhos estão disponibilizadas em uma única página?; (5) As informações sobre conferências estão disponibilizadas em uma única página?.

O segundo nível de Interface de Interlocução, visa avaliar a existência de canais para o recebimento de demandas, reclamações, críticas, além de espaços de interação. Nessa interface serão avaliados 7 (sete) critérios: (1) Possui ouvidoria online para envio de denúncias e reclamações?; (2) Possui atendimento online em tempo real?; (3) Possui perfil oficial no Facebook?; (4) Os comentários postados no perfil oficial do Facebook são respondidos?; (5) As notícias permitem comentários dos cidadãos?; (6) O portal oficial do Estado possui Fale Conosco em formulário próprio sem necessidade de cadastro prévio?; (7) O tempo de resposta da mensagem teste enviada no fale conosco foi de até 5 dias úteis?. Essa Interface possibilita uma forma de diálogo entre o governo e os cidadãos, e pode ser considerada de baixo esforço

³⁰ Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). (BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011).

³¹ Optou-se por não realizar avaliação específica do Portal da Transparência e o atendimento à Lei de Acesso à Informação (LAI) e à Lei de Responsabilidade Fiscal uma vez que o foco do presente estudo são os portais oficiais do Estado (www.sigladoestado.gov.br). Além disso, a Controladoria Geral da União (<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>) e o Ministério Público Federal (<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>) realizam avaliações periódicas dos Portais da Transparência estaduais e municipais.

de implementação visto que não exige recursos tecnológicos avançados para implementar mecanismo de interlocução com o cidadão.

O terceiro nível de Interface Institucional, classificado como baixa capacidade democratizante e de intensidade de esforços de implementação alta, visa verificar se existe um aparato institucional no poder executivo estadual, como regulamentações e estrutura destinada a implementar a democracia digital. Destaca-se que a simples existência de leis e estruturas administrativas não são suficientes para alavancar a democracia. Por outro lado, essa interface pode ser considerada de alto esforço de implementação, visto a necessidade de aprovação pelo Poder Legislativo e de coordenação entre os órgãos da administração pública. Nessa interface serão avaliados 5 (cinco) critérios: (1) Possui programa/ação específico no PPA 2016-2019 destinada a democracia digital?; (2) Possui programa/ação específico no PPA 2016-2019 destinada a inclusão digital?; (3) Possui estrutura organizacional específica destinada a democracia digital?; (4) Possui área destinada exclusivamente a democracia digital?; (5) Possui legislação específica sobre democracia digital?

O quarto nível de Interface Consultiva e Deliberativa é o quadrante de maior complexidade do modelo. É nessa interface que a democracia digital se concretiza de forma mais pungente. Nessa interface serão avaliados 5 (cinco) critérios: (1) Possui enquetes online?; (2) Possui consulta pública online?; (3) Possui plataforma online de produção colaborativa de conhecimento?; (4) Possui fóruns/comunidades de discussão online?; (5) Possui plataforma online para a tomada de decisão?

A Tabela 1 abaixo apresenta o modelo analítico construído com os critérios que serão avaliados e os pesos estabelecidos:

Tabela 1: Níveis de Democracia Digital

| Níveis de Democracia Digital | Nº | Requisitos Avaliados | Peso |
|--|-----------|--|-------------|
| 1º Nível Interface Informacional | 1 | As notícias estão atualizadas? | 1 |
| | 2 | Possui seção específica com as informações sobre os serviços prestados? | 1 |
| | 3 | Possui seção específica para acompanhamento dos programas/ações do PPA (execução, cronogramas)? | 1 |
| | 4 | As informações sobre conselhos estão disponibilizadas em uma única página? | 1 |
| | 5 | As informações sobre conferências estão disponibilizadas em uma única página? | 1 |
| 2º Nível Interface de Interlocução | 6 | Possui ouvidoria online para envio de denúncias e reclamações? | 1 |
| | 7 | Possui atendimento online em tempo real? | 1 |
| | 8 | Possui perfil oficial no Facebook? | 1 |
| | 9 | Os comentários postados no perfil oficial do Facebook são respondidos? | 1 |
| | 10 | As notícias permitem comentários dos cidadãos? | 1 |
| | 11 | O portal oficial do Estado possui Fale Conosco em formulário próprio sem necessidade de cadastro prévio? | 1 |
| | 12 | O tempo de resposta da mensagem teste enviada no fale conosco foi de até 5 dias úteis? | 1 |
| 3º Nível Interface Institucional | 13 | Possui programa/ação específico no PPA 2016-2019 destinada a participação/democracia digital? | 2 |
| | 14 | Possui programa/ação específico no PPA 2016-2019 destinada a inclusão digital? | 2 |
| | 15 | Possui estrutura organizacional específica destinada democracia digital? | 2 |
| | 16 | Possui área destinada exclusivamente a democracia digital? | 2 |
| | 17 | Possui legislação específica sobre democracia digital? | 2 |
| 4º Nível Interface Consultiva e Deliberativa | 18 | Possui enquetes online? | 2 |
| | 19 | Possui consulta pública online? | 2 |
| | 20 | Possui plataforma online de produção colaborativa de conhecimento? | 2 |
| | 21 | Possui fóruns/comunidades de discussão online? | 2 |
| | 22 | Possui plataforma online para a tomada de decisão? | 2 |
| TOTAL | | | 32 |

Fonte: Elaborado pela autora.

Esses critérios foram baseados na literatura estudada e optou-se por não adotar os modelos vistos no capítulo anterior, visto que se pretende dar um caráter inovador à pesquisa e complementar aos outros trabalhos. Vale ressaltar que os critérios escolhidos para serem avaliados não se configuram como um grau máximo de participação e deliberação, isso por que, conforme visto nos estudos anteriores essas práticas ainda são muito incipientes nos Estados e municípios brasileiros.

As opções de resposta de todos os critérios avaliados foram “sim” ou não”, sendo que caso o requisito fosse atendido pelo portal do Estado, receberia resposta “sim” e pontuaria com 1 (um) ponto, em caso de ausência do critério no portal do Estado, o item receberia resposta “não” e pontuaria com o valor “0” (zero). Assim, a nota final do Estado será obtida com a multiplicação do valor correspondente ao resultado do item avaliado (sim=1 ou não=0) pelo respectivo peso, obtendo-se assim, a pontuação do critério. A nota do sítio é obtida pelo somatório da pontuação dos critérios aplicáveis, dividida pelo máximo de pontuação possível, que é 32.

Para garantir a comparabilidade entre os portais será estabelecido um “Índice de Democracia em Ambientes Virtuais” (IDAV), conforme expressão matemática abaixo:

$$IDAV = \frac{\sum(\text{pontuação} \times \text{pesos})}{\sum(\text{pontuação máxima possível})} \times 100$$

Dessa forma, será possível comparar os resultados entre as interfaces estabelecidas no modelo. As próximas seções irão apresentar os resultados obtidos.

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O objetivo desse capítulo é apresentar inicialmente os resultados gerais alcançados após a aplicação do modelo e em seguida serão apresentados os resultados detalhados por cada critério avaliado. A Tabela 2 apresenta o ranking dos Estados brasileiros de acordo com o Índice de Democracia em Ambientes Virtuais (IDAV).

Tabela 2: Classificação dos Estados de acordo com o IDAV

| Nº | Estado | IDAV |
|----|---------------------|-------|
| 1 | Minas Gerais | 53,13 |
| 2 | Rio Grande do Sul | 46,88 |
| 3 | São Paulo | 46,88 |
| 4 | Distrito Federal | 37,50 |
| 5 | Maranhão | 37,50 |
| 6 | Paraná | 34,38 |
| 7 | Santa Catarina | 34,38 |
| 8 | Goiás | 28,13 |
| 9 | Mato Grosso | 28,13 |
| 10 | Amazonas | 25,00 |
| 11 | Pernambuco | 25,00 |
| 12 | Rio de Janeiro | 25,00 |
| 13 | Mato Grosso do Sul | 21,88 |
| 14 | Piauí | 21,88 |
| 15 | Rondônia | 21,88 |
| 16 | Bahia | 18,75 |
| 17 | Ceará | 18,75 |
| 18 | Espírito Santo | 18,75 |
| 19 | Rio Grande do Norte | 18,75 |
| 20 | Roraima | 18,75 |
| 21 | Tocantins | 18,75 |
| 22 | Acre | 15,63 |
| 23 | Alagoas | 15,63 |
| 24 | Paraíba | 15,63 |
| 25 | Sergipe | 15,63 |
| 26 | Pará | 12,50 |
| 27 | Amapá | 9,38 |

Fonte: Elaborado pela autora.

Após a avaliação dos 22 critérios apresentados na seção anterior o Estado de Minas Gerais apresentou a maior pontuação, seguido pelo Rio Grande do Sul e pelo Estado de São Paulo. Já as últimas posições são ocupadas pelos Estados de Sergipe, Pará e Amapá. Apesar de não

possuir uma área ou *site* específico de democracia digital o Estado de Minas Gerais alcançou um bom desempenho se comparado aos outros Estados. Conforme será visto na próxima seção o Estado possui uma estrutura organizacional específica destinada democracia digital, além de ferramentas de enquetes e consultas públicas ativas. Por outro lado, o Estado do Amapá pontuou apenas em 3 (três critérios): notícias atualizadas, seção específica com as informações sobre os serviços prestados e perfil oficial no Facebook.

A Tabela 3 apresenta a média do Índice de Democracia em Ambientes Virtuais (IDAV) para as 5 (cinco) regiões do país.

Tabela 3: Média do IDAV por região

| Região | Estado | IDAV | Média IDAV por Região |
|---------------|---------------------|-------------|------------------------------|
| Centro-Oeste | Distrito Federal | 37,50 | 28,91 |
| | Goiás | 28,13 | |
| | Mato Grosso | 28,13 | |
| | Mato Grosso do Sul | 21,88 | |
| Nordeste | Alagoas | 15,63 | 20,83 |
| | Bahia | 18,75 | |
| | Ceará | 18,75 | |
| | Maranhão | 37,50 | |
| | Paraíba | 15,63 | |
| | Pernambuco | 25,00 | |
| | Piauí | 21,88 | |
| | Rio Grande do Norte | 18,75 | |
| Sergipe | 15,63 | | |
| Norte | Acre | 15,63 | 17,41 |
| | Amapá | 9,38 | |
| | Amazonas | 25,00 | |
| | Pará | 12,50 | |
| | Rondônia | 21,88 | |
| | Roraima | 18,75 | |
| | Tocantins | 18,75 | |
| Sudeste | Espírito Santo | 18,75 | 35,94 |
| | Minas Gerais | 53,13 | |
| | Rio de Janeiro | 25,00 | |
| | São Paulo | 46,88 | |
| Sul | Paraná | 34,38 | 38,54 |
| | Rio Grande do Sul | 46,88 | |
| | Santa Catarina | 34,38 | |

Fonte: Elaborado pela autora.

A região Sul obteve destaque na avaliação, enquanto a região Norte ocupou o último lugar. Esse resultado demonstra como os Estados da região Sul do país estão em maior sintonia em relação ao tema da democracia digital. A região Sudeste apesar de englobar o Estado de Minas Gerais que foi o primeiro do ranking, teve seu desempenho prejudicado pelos Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro.

Em relação a região Nordeste destaca-se o desempenho do Estado do Maranhão. O Estado possui uma plataforma de participação popular³² desenvolvida nos moldes do Participa.Br. Já a região Centro-Oeste, o destaque foi o Distrito Federal, com iniciativas de enquete e consultas públicas. A região Norte, pior colocada, apresenta resultados semelhantes para os Estados, sendo que o Estado do Amazonas alcançou um resultado um pouco melhor que o restante.

A Tabela 4 apresenta os resultados com a porcentagem de Estados que atenderam o quesito avaliado. O critério “As notícias estão atualizadas?” foi o que apresentou o maior número de respostas positivas, apenas 2 (dois) Estados não pontuaram. Por outro lado, os critérios “Possui fóruns/comunidades de discussão online?” e “Possui plataforma online para a tomada de decisão?” não apresentaram nenhuma pontuação, demonstrando assim o caráter ainda incipiente de práticas de democracia digital nos Estados brasileiros.

Percebe-se que há uma diferença significativa de atendimento nos critérios de uma mesma interface, o que demonstra que talvez os requisitos avaliados impliquem em esforços diferentes ou que não haja clareza para a administração pública da importância de atendimento de um critério.

³² <http://participa.ma.gov.br/>

Tabela 4: Resultados por critérios

| Níveis de Democracia Digital | Nº | Requisitos Avaliados | % Estados |
|--|-----------|--|------------------|
| 1º Nível Interface Informacional | 1 | As notícias estão atualizadas? | 92,59 |
| | 2 | Possui seção específica com as informações sobre os serviços prestados? | 88,89 |
| | 3 | Possui seção específica para acompanhamento dos programas/ações do PPA (execução, cronogramas)? | 7,41 |
| | 4 | As informações sobre conselhos estão disponibilizadas em uma única página? | 25,93 |
| | 5 | As informações sobre conferências estão disponibilizadas em uma única página? | 3,70 |
| 2º Nível Interface de Interlocução | 6 | Possui ouvidoria online para envio de denúncias e reclamações? | 70,37 |
| | 7 | Possui atendimento online em tempo real? | 40,74 |
| | 8 | Possui perfil oficial no Facebook? | 96,30 |
| | 9 | Os comentários postados no perfil oficial do Facebook são respondidos? | 40,74 |
| | 10 | As notícias permitem comentários dos cidadãos? | 3,70 |
| | 11 | O portal oficial do Estado possui Fale Conosco em formulário próprio sem necessidade de cadastro prévio? | 40,74 |
| | 12 | O tempo de resposta da mensagem teste enviada no fale conosco foi de até 5 dias úteis? | 11,11 |
| 3º Nível Interface Institucional | 13 | Possui programa/ação específico no PPA 2016-2019 destinada a participação/democracia digital? | 25,93 |
| | 14 | Possui programa/ação específico no PPA 2016-2019 destinada a inclusão digital? | 62,96 |
| | 15 | Possui estrutura organizacional específica destinada democracia digital? | 7,41 |
| | 16 | Possui área destinada exclusivamente a democracia digital? | 7,41 |
| | 17 | Possui legislação específica sobre democracia digital? | 7,41 |
| 4º Nível Interface Consultiva e Deliberativa | 18 | Possui enquetes online? | 14,81 |
| | 19 | Possui consulta pública online? | 11,11 |
| | 20 | Possui plataforma de produção colaborativa de conhecimento? | 7,41 |
| | 21 | Possui fóruns/comunidades de discussão online? | 0,00 |
| | 22 | Possui plataforma online para a tomada de decisão? | 0,00 |

Fonte: Elaborado pela autora.

A média ponderada do percentual de atendimento dos critérios da Interface Informacional é de 8,74%. Ou seja, em média cada Estado atende apenas 8,74% do potencial avaliado na Interface Informacional nos 5 critérios. Já a média ponderada da Interface de Interlocução é de 6,20%,

da Interface Institucional é de 4,44% e da Interface Consultiva e Deliberativa é de 1,33%. Esses resultados demonstram como o desenvolvimento de práticas de participação e deliberação são incipientes no país.³³

Percebe-se que há uma grande diferença de atendimento nos critérios da mesma Interface, o que demonstra que talvez os requisitos avaliados impliquem em esforços diferentes ou que não haja clareza para a administração pública de que um requisito seja importante. A baixa pontuação dos requisitos indica a própria dificuldade de implementação do critério, sugerindo que esse requisito seja mais difícil ou mais fácil de ser atendido.

Como visto, o Estado de Minas Gerais alcançou a maior pontuação na avaliação, atendendo 12 (doze) critérios dos 22 (vinte e dois) avaliados. Assim, foi realizada uma entrevista semiestruturada, em caráter complementar e ilustrativo, com o responsável pela Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG) para compreender o destaque do Estado de Minas Gerais na avaliação. Segundo o gestor o portal de governo oficial do Estado possui um papel importante de agregador de informações, sendo um local único de busca para o cidadão.

A estrutura administrativa do Estado é imensa, com muitos órgãos prestando vários serviços. Para o servidor público muitas vezes é difícil encontrar informações dentro do próprio Estado, imagine para um cidadão que não tem conhecimento sobre as diferentes atribuições dos órgãos e entidades. Assim, o portal oficial do Estado deve cumprir seu papel de centralizador de informações, sendo um canal de entrada para que o cidadão possa acessar serviços, informações, notícias e programas de governo. O ideal é que o portal oficial seja um facilitador para o cidadão e que concentre em um só lugar as diversas informações estatais. Além de concentrar as informações, acredito que o maior desafio atual é construir uma arquitetura da informação que facilite esse acesso já que temos mais de 700 serviços estaduais publicados no Portal mg.gov.br. Nesse sentido acredito que temos que aprimorar cada vez mais a nossa ferramenta de busca e melhorar a indexação das informações do portal às principais ferramentas de busca com o Google. (ENTREVISTA).

Em relação a funcionalidade do Fale Conosco, o Estado de Minas Gerais foi um dos três Estados que responderam a demanda enviada, o gestor pontuou a importância desse canal de atendimento:

³³ A média ponderada foi calculada considerando a média de atendimento dos critérios dividido pelo número de critérios de cada uma das Interfaces.

O Estado possui diversos canais de atendimento online e cada um possui um objetivo específico. Assim, manter um formulário de fale conosco no portal oficial de governo facilita a interlocução com o cidadão, já que esse poderá ser instruído a procurar o canal adequado de contato ou em caso de dúvidas mais simples já ser respondido. Além disso, os prazos para respostas da Ouvidoria e de solicitação de informações via Lei de Acesso à Informação são mais extensos e exigem cadastro prévio. A função do portal oficial é facilitar e simplificar o acesso do cidadão. O Estado de Minas Gerais disciplina o atendimento via fale conosco nos sítios estaduais de acordo com a Resolução SEPLAG Nº 077, de 22 de novembro de 2011 que dispõe sobre normas e procedimentos do atendimento ao cidadão no âmbito da Administração Pública Estadual. O artigo 21 dessa resolução estabelece que as respostas às solicitações encaminhadas devem ser dadas no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis. No ano de 2016 cerca de 90% das demandas recebidas no Portal mg.gov.br foram respondidas nesse prazo. O nosso grande desafio é realizar a comunicação para o cidadão de forma que saiba o que cada canal vai oferecer para ele. (ENTREVISTA).

Questionado sobre as dificuldades para a implantação de iniciativas de democracia digital o gestor ponderou a importância do estabelecimento de legislações e estruturas administrativas específicas para o desenvolvimento dessas práticas de participação:

A implantação de iniciativas de democracia digital depende de uma forte interlocução entre os órgãos e entidades do governo, o que muitas vezes não ocorre de forma intuitiva. Assim, a criação de estruturas administrativas destinadas a implantação de ambientes de participação digital podem facilitar esse processo de articulação interna. Além disso, considerar a participação digital como um eixo estratégico do governo, seja por meio de legislações ou de estabelecimento de programas específicos no PPAG, transparece a importância do tema para toda administração pública. Em experiências anteriores de criação de espaços de participação digital ficou claro que a questão para o sucesso dessas iniciativas não é o ferramental tecnológico. O cidadão precisa sentir que sua opinião tem validade e valor para a gestão pública e que a sua participação irá contribuir efetivamente para as políticas públicas estaduais. Além disso, considero fundamental um plano de comunicação para divulgar essas iniciativas e políticas de inclusão digital. (ENTREVISTA).

Por fim, em relação as perspectivas para o futuro em relação a avanços em práticas de democracia digital o gestor destacou a importância dos dispositivos móveis e das redes sociais:

Cada dia mais as pessoas deixam de acessar a internet de computadores para acessar de dispositivos móveis. Assim, o desenvolvimento de aplicativos deve ser um caminho a ser seguido pelos governos para a construção de ambientes voltados para a participação. Outro ponto é a questão da utilização das redes sociais. São ferramentas de baixo custo e de amplo domínio público, favorecendo a criação de comunidades e mecanismos de participação. O Estado tem que reduzir os custos de participação para o cidadão e incentivar o acesso. O cidadão tem que perceber que as suas opiniões estão sendo ouvidas

e principalmente consideradas nas políticas públicas. Apesar de não estar na esfera do executivo, esse ano um vereador de Belo Horizonte propôs a criação de um aplicativo denominado "Meu vereador" que tem o intuito de facilitar a comunicação com os seus eleitores e auxiliar as suas votações já que a população coloca a sua opinião sobre a Lei que está sendo votada. É uma experiência a ser avaliada no futuro. (ENTREVISTA).

As próximas seções irão apresentar o detalhamento dos 22 (vinte e dois) critérios avaliados, além de peculiaridades observadas durante a realização das avaliações nos sítios. Esse detalhamento poderá contribuir com futuras construções de requisitos que visem avaliar a questão democrática dos sítios.

6.1 Interface Informacional

Na Interface Informacional foram avaliados 4 (quatro critérios) todos com peso 1 (um): (1) As notícias estão atualizadas?; (2) Possui seção específica com as informações sobre os serviços prestados?; (3) Possui seção específica para acompanhamento dos programas/ações do PPA (execução, cronogramas)?; (4) As informações sobre conselhos estão disponibilizadas em uma única página?; (5) As informações sobre conferências estão disponibilizadas em uma única página?.

Em relação ao primeiro critério “(1) As notícias estão atualizadas?” serão consideradas notícias atuais com a data de publicação de até 10 (dez) dias atrás da data da avaliação. Esse critério é importante já que a publicação recorrente de notícias nos *sites* permite que os portais fiquem atualizados e o conteúdo não fique estático. Além disso, é uma fonte de consulta para o cidadão conhecer as iniciativas e ações do governo e “possibilita aos cidadãos entender melhor o funcionamento do sistema político” (MENDONÇA; PEREIRA, 2011, p. 28). Assim, a divulgação de informações “pode contribuir para reduzir um dos motivos da apatia política, qual seja, o distanciamento entre a esfera política e a esfera cívica” (MENDONÇA; PEREIRA, 2011, p. 28).

Apenas 2 (dois) Estados não pontuaram nesse quesito: Acre e Alagoas. O Estado do Acre não pontuou nesse quesito, uma vez que a última notícia postada no portal oficial era de 14 (catorze) dias da data que foi realizada a avaliação. Já o portal do Estado de Alagoas, conforme Figura 3 abaixo, não apresenta nenhuma estruturação de conteúdo. Há apenas uma listagem dos *websites* dos órgãos e entidades do Estado. Assim, não há no Estado uma única página para o cidadão

procurar informações, devendo recorrer a diversos portais diferentes e conhecer a estrutura do Estado para saber onde procurar a informação que deseja. O Estado também não pontuou nessa questão já quem não apresenta nenhuma notícia no seu portal oficial.

Figura 3: Página inicial do portal de Alagoas

The screenshot shows the homepage of the Government of Alagoas. At the top, there is a navigation bar with links for 'mapa do site', 'acessibilidade', 'contato', 'expresso alagoas', 'intgra', and 'acessar'. Below this is a blue banner with the text 'ALAGOAS Governo do Estado de Alagoas'. The main content area is titled 'Portais de Informação e Serviços do Estado de Alagoas' and contains a grid of 24 service portals, including 'AGRICULTURA', 'GAS NATURAL (ALGÁS)', 'GESTÃO PÚBLICA', 'IZP', 'JUNTA COMERCIAL', 'LABORATÓRIO FARMACEUTICO (LIFAL)', 'MEIO AMBIENTE (IMA)', 'PERÍCIA OFICIAL', 'PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO', 'POLÍCIA CIVIL', 'POLÍCIA MILITAR', 'PROCURADORIA GERAL', 'RECURSOS NATURAIS (SEMARH)', 'REGULAÇÃO DE SERVIÇOS (ARSAL)', 'RESSOCIALIZAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL SAÚDE', 'TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (ITEC)', 'TRABALHO, EMPREGO E RENDA', 'TRANSITO', 'TURISMO', 'TV EDUCATIVA', 'UNIVERSIDADE CIÊNCIAS DA SAÚDE (UNCISAL)', and 'UNIVERSIDADE ESTADUAL (UNEAL)'. On the right side, there are three widgets: a search bar with 'BUSCAR' button, an 'Acesso à Informação' widget, and a 'SIC Serviço de Informação ao Cidadão' widget. The footer contains contact information for the Government of Alagoas, including the address 'Rua Cincinato Pinto s/n - Centro - Maceió-Alagoas-Brasil - CEP: 57020-050', phone number '3315-2060', and the ITEC logo.

Fonte: <http://www.governo.al.gov.br/>

Os demais Estados pontuaram nesse quesito, apresentando notícias com data de publicação de até 10 (dez) dias atrás da data da avaliação.

Em relação ao segundo critério “(2) Possui seção específica com as informações sobre os serviços prestados?” busca identificar se o portal possui uma área com informações sobre a prestação de serviços, como por exemplo, pagamento de taxas, unidades presenciais, impressão de formulários, dentre outros itens relevantes para o serviço. Para os fins dessa pesquisa, serão considerados na avaliação itens que remetem a prestação de serviços na página inicial de forma clara para que qualquer usuário possa identificar.

Os portais oficiais de 24 (vinte e quatro) Estados apresentaram seção específica em seus portais oficiais com as informações sobre os serviços prestados, pontuando no quesito. Serão destacados alguns casos, com a descrição da forma de apresentação dos serviços nos *sites*. O Estado do Amapá possui uma área no sítio destinada a apresentar os serviços, divididos por público alvo: cidadão, empresa e servidor. Ao clicar no público alvo a lista de serviços é alterada. A figura 4 ilustra essa seção do Portal do Amapá:

Figura 4: Área destinada aos serviços públicos no portal do Amapá



Fonte: <http://www.amapa.gov.br/#servicos>

O Distrito Federal possui uma área destinada aos serviços públicos também dividida por público alvo, com a inclusão da figura do “Turista” como um público, conforme Figura 5 abaixo.

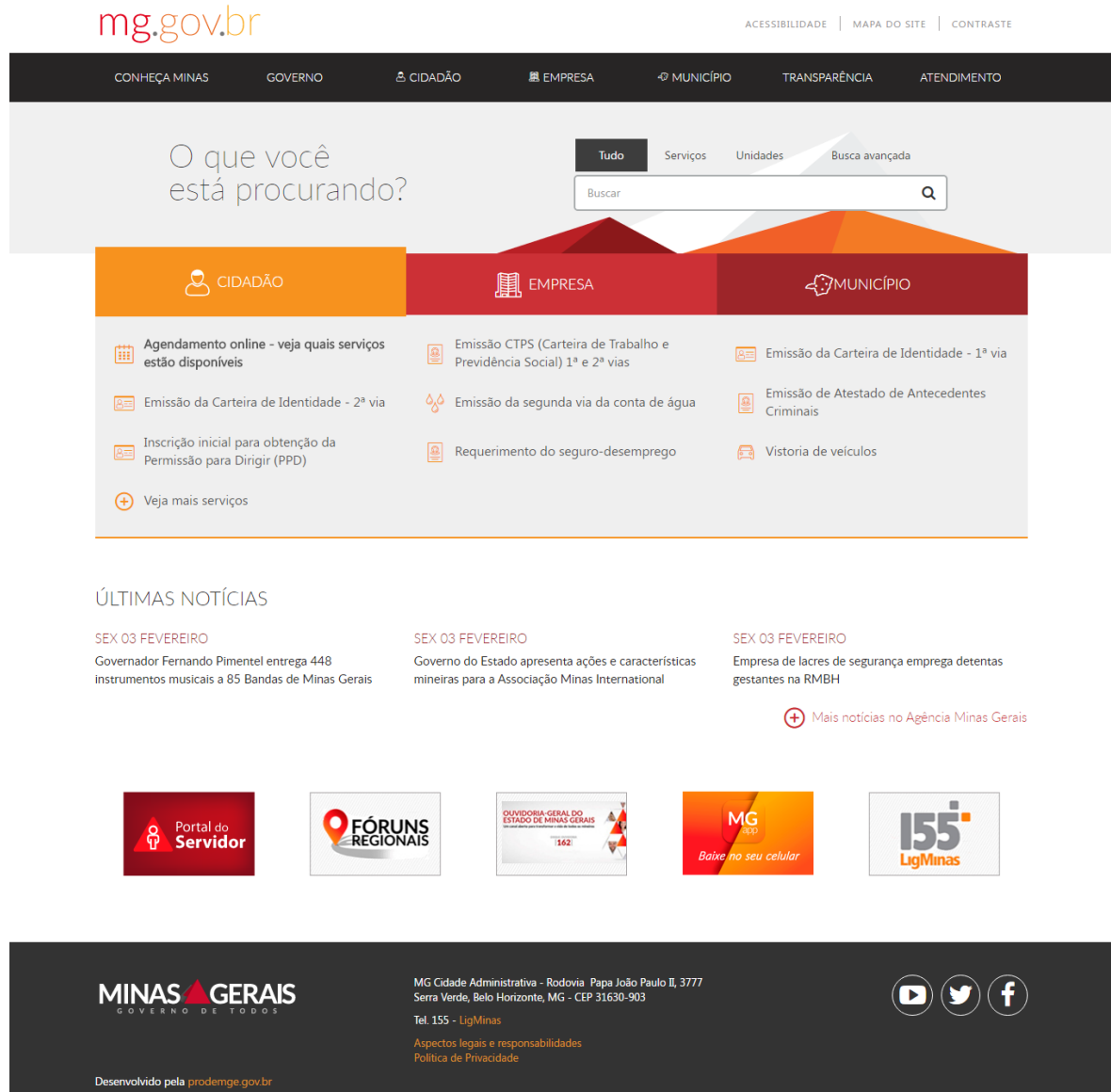
Figura 5: Área destinada aos serviços públicos no Portal do Distrito Federal



Fonte: <http://www.brasilia.df.gov.br/>

No portal do Estado de Minas Gerais o destaque da página inicial são os serviços conforme a Figura 6 abaixo. Os serviços foram classificados de acordo com 3 (três) públicos distintos: cidadão, empresa e município.

Figura 6: Portal oficial do Estado de Minas Gerais



Fonte: <http://www.mg.gov.br/>

O Estado de Pernambuco possui uma área no seu portal oficial denominada “Expresso Cidadão Virtual” que possui uma listagem de todos os serviços prestados pelo Estado. O banner é representado abaixo pela Figura 7:

Figura 7: Banner do portal oficial do Estado de Pernambuco para a área de serviços



Fonte: <http://www.pe.gov.br/>

O Estado do Rio de Janeiro possui uma área de serviços públicos com bastante destaque na página inicial do seu portal oficial. Os serviços são classificados por categorias conforme Figura 8 abaixo:

Figura 8: Seção de serviços públicos no portal oficial do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: <http://www.rj.gov.br/>

Os Estados de Alagoas, Goiás e Roraima não pontuaram nesse quesito. O Estado de Alagoas não possui área destinada aos serviços prestados, conforme apresentado no quesito anterior a página apresenta só uma listagem dos *sites* dos órgãos e entidades do Estado. Em uma notícia do Portal de Notícias³⁴ consta que será lançado no início do mês de fevereiro de 2017 uma plataforma com o Guia de Serviços de Digital.

³⁴ <http://www.agenciaalagoas.al.gov.br/noticia/item/13682-estado-inova-e-lanca-guia-de-servicos-do-governo-de-alagoas-nesta-terca-feira-31>

Já o Estado de Goiás não há qualquer destaque para uma seção sobre serviços no portal. O portal oficial do Estado possui basicamente notícias na sua página inicial e os menus são repletos de siglas, o que dificulta bastante a localização de informações. Um dos últimos itens do menu consta uma opção denominada “Vapt Vupt”, sem qualquer explicação do conteúdo. Ao acessar esse item no menu a página é redirecionada para o portal de serviços³⁵ do Estado. Assim, o Estado não pontuou no quesito, visto que o portal oficial do Estado não traz qualquer *banner* ou outro destaque para os serviços prestados, não cumprindo seu papel de agregador de informações e assim, fonte única de consulta para o cidadão.

No portal do Estado de Roraima há um menu denominado “Cidadão” com 7 (sete) *links* apenas de serviços prestados: retirar documentos, ofertas de emprego, consulta CEP, consulta processual, consulta veículos, serviços SEFAZ, IPER. Dos 7 (sete) itens listados, 4 (quatro) apresentaram erro. Não há qualquer informação no *site* sobre os requisitos para a prestação de serviços. No menu “Empresas” os 5 (cinco) serviços listados abriram e foram redirecionados para outros *sites*.

Em relação ao terceiro critério “(3) Há seção específica para acompanhamento dos programas/ações do PPA (execução, cronogramas)?” é importante considerá-lo em uma perspectiva democrática, uma vez que a Constituição de 1988 “destacou o Plano Plurianual (PPA) - quadrienal - como a principal peça de ordenamento e controle da ação governamental” (SOARES *et al*, 2015, p. 02). Não foi considerado para avaliação desse quesito as informações orçamentárias disponibilizadas nos Portais de Transparência dos Estados, visto que o objetivo é verificar a existência de informações mais qualificadas sobre o andamento dos programas e ações em um único lugar. O intuito é que haja a divulgação do acompanhamento dos programas estabelecidos no PPA, com a divulgação do desempenho físico e financeiro.

Apenas os Estados de Santa Catarina e Tocantins pontuaram nesse quesito, apresentando uma página para acompanhamento dos programas e ações do PPA 2016-2019. O Estado de Santa Catarina possui uma página denominada “Painel SC”, que reúne as obras e aquisições do Estado, classificadas por área. Ao acessar um projeto é possível visualizar diversas informações como os valores planejados, contratado e executado, a fase do projeto, além de visualizar as

³⁵ <http://vaptvupt.goias.gov.br/vvv/>

fotos de cada uma das ações. Para cada um dos projetos é possível visualizar as informações dos contratos, como o CNPJ do fornecedor, valores iniciais contratados, aditivos.

O Estado de Tocantins possui o portal “Monitora” em que é possível acompanhar a evolução dos indicadores constantes no PPA Estado além de outras informações do Estado. Ao acessar um indicador é apresentado um gráfico com a demonstração do andamento das metas intermediárias até a meta final. A Figura 9 ilustra a página inicial dessa iniciativa:

Figura 9: Página inicial Monitora Tocantins



Fonte: <http://www.monitora.to.gov.br/>

O Estado do Pará não possui área de acompanhamento do PPA em seu portal oficial e também não consta o documento do Plano Plurianual. Ao acessar a página da Secretaria de Planejamento do Estado há uma chamada para oficinas quadrimestrais de monitoramento do PPA 2016-2019, conforme Figura 10. O cronograma do monitoramento do 3º quadrimestre/2016 abrange 7 oficinas presenciais, a maioria na parte da manhã, em auditórios de diferentes órgãos e entidades estaduais. O Estado poderia angariar ainda mais participação e engajamento da sociedade se essas oficinas presenciais passassem a ser realizadas por meio de videoconferências na internet ou se ao menos fossem transmitidas *online*. Os documentos utilizados nas oficinas também poderiam ser compartilhados no *site*, garantindo assim mais transparência e insumos para a participação.

Figura 10: Chamada para oficinas de monitoramento do PPA do Estado do Pará



Fonte: <http://www.seplan.pa.gov.br/>

Os demais Estados não possuem seção específica para acompanhamento das ações do PPA e não pontuaram nesse quesito.

Em relação ao quarto critério “(4) As informações sobre conselhos estão disponibilizadas em uma única página?” justifica-se pela grande importância dos conselhos no processo de democratização do país, conforme apresentado no capítulo que traçou um histórico da participação social no Brasil. Para os fins da pesquisa, será avaliado se a página disponibiliza uma listagem com todos os conselhos estaduais, assim, o cidadão teria uma única base para pesquisa e não precisaria procurar em todos os *sites* de secretarias do Estado.

Apenas 7 (sete) Estados apresentaram informações sobre os conselhos em uma única página: Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo. Abaixo destaca-se a publicação das informações de alguns Estados.

O Estado de Goiás não possui informações sobre os conselhos estaduais em seu portal oficial. No entanto, em uma busca na plataforma do Google, foi localizado uma página completa com todas as informações sobre Conselhos na página da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão³⁶. Há mais de 40 conselhos listados e todos possuem as seguintes informações: Secretário Executivo, Classificação, Jurisdicionante, Competências, Composição, Legislação.

³⁶ http://www.segplan.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18820

Apesar dessas informações não estarem referenciadas no portal oficial do Estado, foi considerado para avaliação, devido a relevância do conteúdo, organização e fácil localização via mecanismos de busca comumente usados na *web*. No entanto, é importante que o portal oficial do Estado inclua essas informações em sua página.

O Estado de Mato Grosso também não possui informações sobre os conselhos estaduais em seu portal oficial. No entanto, no Portal da Transparência do Estado³⁷ há um menu denominado “Participação Social” em que há uma descrição³⁸ sobre os conselhos do Estado e uma planilha em formato Excel com informações de 50 conselhos estaduais. A planilha em Excel possui as seguintes informações: Nome do Conselho, Secretaria Vinculada, Nível de Decisão, Temática, Presidente/ Responsável, Secretaria Executiva, Email, Telefone, *Site*. Apesar dessas informações não estarem referenciadas no portal oficial do Estado, foi considerado para avaliação, devido a relevância do conteúdo, organização e fácil localização via mecanismos de busca comumente usados na *web*. E como no caso do Estado de Goiás, recomenda-se a inclusão da listagem dos Conselhos na página oficial do Estado de Mato Grosso.

No portal oficial do Estado de Minas Gerais há um item denominado “Estrutura Governamental”³⁹, no menu “Governo”. Ao acessar é possível verificar uma listagem com 46 conselhos com informações sobre: página da internet; endereço, horário de funcionamento, *email*, telefone e linhas de ônibus para acesso.

Os demais Estados não possuem no seu portal oficial página destinada a informações sobre conselhos ou indicativo de outro *site* com esse objetivo, assim não pontuaram nesse quesito.

³⁷ <http://www.transparencia.mt.gov.br/conselhos-estaduais-de-politicas-publicas2>

³⁸ Segue o texto descritivo: “Os Conselhos de Políticas Públicas representam um instrumento de democracia e controle social, são espaços institucionais de interação do Estado com a sociedade, compostos por representantes da sociedade civil e do poder público. A instituição de conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento são condições obrigatórias para que estado e seus municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de suas ações. A gestão democrática consiste na participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são canais institucionais, plurais, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e do poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes para as políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir a sua permanência. Em Mato grosso temos aproximadamente 50 conselhos ligados a administração estadual, dos quais 22 (vinte e dois) pertencem a área de atuação da Política Social, 4 (Quatro) da área ambiental, 10 (dez) do Desenvolvimento Econômico, 2 (dois) de infraestrutura e 12 (doze) institucionais. Neste contexto os Conselhos de Políticas Públicas são importante canal de participação e controle social, constituindo – se num dos principais componentes da estratégia para promover a transparência e combater a corrupção” (MATO GROSSO. Portal da Transparência do Estado do Mato Grosso).

³⁹ <http://www.mg.gov.br/estrutura-governamental/24>

Ressalta-se que no sítio oficial do Estado do Amazonas há uma seção denominada “Conselhos”⁴⁰, no entanto só possui informação de um único conselho. Assim, o Estado não pontuou na questão.

Em relação ao quarto critério “(5) As informações sobre conferências estão disponibilizadas em uma única página?” assim como no quesito anterior, as conferências são uma importante interface socioestatal para a concretização da democracia no país. Segundo Souza e Pires (2012) as conferências podem ser examinadas como uma interface socioestatal “por serem espaços intencionais de intercâmbio e conflito entre sujeitos estatais e sociais, sejam estes coletivos ou individuais” (SOUZA e PIRES, 2012, p. 505).

Nesse quesito somente o Estado do Maranhão pontuou. As informações sobre conferências estão disponibilizadas em um *site* específico⁴¹ do Estado destinado a participação digital. Na página destinada ao conteúdo de conferências está disponibilizada uma série de informações de cunho geral sobre as conferências estaduais, um calendário com todas as conferências referenciadas, além dos documentos relacionados às conferências, como relatórios, anais e legislação.

6.2 Interface de Interlocação

Na Interface de Interlocação, foram avaliados 7 (sete) critérios todos com peso 1 (um): (1) Possui ouvidoria online para envio de denúncias e reclamações?; (2) Possui atendimento online em tempo real?; (3) Possui perfil oficial no Facebook?; (4) Os comentários postados no perfil oficial do Facebook são respondidos?; (5) As notícias permitem comentários dos cidadãos?; (6) O portal oficial do Estado possui Fale Conosco em formulário próprio sem necessidade de cadastro prévio?; (7) O tempo de resposta da mensagem teste enviada no fale conosco foi de até 5 dias úteis?.

Em relação ao primeiro critério “(1) Há ouvidoria online para envio de denúncias e reclamações?” Rabelo e Alencar (2016) destacam a que as ouvidorias são “mecanismos que têm o potencial de aproximar a gestão pública do ideal de Estado democrático e na implantação

⁴⁰ <http://www.amazonas.am.gov.br/entidade/conselho-estadual-de-desenvolvimento-do-estado-do-amazonas-codam/>

⁴¹ <http://participa.ma.gov.br/>

do novo serviço público⁴²” (RABELO; ALENCAR, 2016, p. 213). As autoras expressam ainda a importância das tecnologias para estimular o diálogo com o cidadão:

No momento em que o meio virtual é empregado no intuito de promover esse tipo de participação, e neste se registra contínuo aumento do número de consultas efetuadas pelo cidadão e avaliação dos serviços prestados, evidencia-se que as novas tecnologias podem contribuir para mais participação nas instâncias governamentais. (RABELO; ALENCAR, 2016, p. 213).

Segundo as autoras a Ouvidoria-Geral da União (OGU) considera que a “ouvidoria constitui um primeiro nível de participação, no qual o cidadão não inserido em espaços de participação pode se manifestar em relação aos serviços prestados pelos órgãos públicos” (RABELO; ALENCAR, 2016, p. 206). Pires e Vaz (2014) destacam que a ouvidoria é uma interface socioestatal relevante e cotidiana na gestão de políticas públicas.

Os Estados da Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Tocantins e o Distrito Federal possuem página específica de Ouvidoria referenciadas em seus respectivos portais oficiais. Os Estados do Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Pernambuco e Roraima possuem página de Ouvidoria apesar de não estarem referenciadas nos seus respectivos portais oficiais. Apesar disso, os Estados pontuaram.

Destaca-se o Estado do Rio Grande do Sul que possui na sua página do Facebook um módulo de ouvidoria integrado ao sistema de ouvidoria já utilizado pelo Estado. Ao garantir mais um canal de acesso para o cidadão via rede social o Estado amplia as possibilidades de participação da sociedade e utiliza a plataforma de mídia social como um instrumento para alavancar a democracia. A Figura 11 abaixo ilustra o formulário da ouvidoria publicado na página do Facebook do Estado do Rio Grande do Sul:

⁴² Segundo as autoras: “O novo serviço público (NSP) estrutura-se a partir das teorias da democracia e cidadania, dos modelos de comunidade e sociedade civil e do humanismo organizacional. A partir da teoria democrática, o NSP traz a concepção de que o cidadão deve estar ativamente engajado na governança. Isto envolve a capacidade de olhar além do próprio interesse e de se envolver com questões de interesse público; considerar perspectivas de longo prazo; ter possibilidades de construir um sentimento de pertencimento e um vínculo moral com a comunidade” (RABELO; ALENCAR, 2016, p. 204).

Figura 11: Ouvidoria na página do Facebook do Estado do Rio Grande do Sul

rs.gov
Governo do Rio Grande do Sul
@GovernoRS

Página inicial
Sobre
OuvidoriaRS
Vídeos
Fotos
Twitter
TV Piratini

TODOS PELO RIO GRANDE

Curtiu Seguindo Compartilhar Enviar mensagem

Ouvidoria-Geral do Estado

Oi, [nome]

A Ouvidoria-Geral do Estado é um canal para você se manifestar sobre a prestação do serviço público estadual. Você pode encaminhar por aqui as suas reclamações, solicitações, sugestões e elogios dirigidos aos órgãos estaduais, mas que não foram atendidos no prazo ou com a qualidade desejada.

O que deseja fazer
Selecione ...

Área a que se refere
Selecione ...

Assunto
[input]

Descrição
[input] 1000 caracteres restantes

Não sou um robô reCAPTCHA Privacidade - Termos

Solicitar

Ligado ao sistema Central de Informação | Política de Privacidade

Fonte: <https://www.facebook.com/GovernodoRS/app/529960377167739/>

Nos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Mato Grosso do Sul, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Sergipe não há página específica de Ouvidoria.

Em relação ao segundo critério “(2) Há atendimento online em tempo real?” o cidadão já é acostumado a se relacionar com diversas empresas de *e-commerce* através desse recurso. A utilização de *chats* é comum em diversos *sites* e facilita o atendimento em casos de dúvidas

pontuais. Para os fins da avaliação serão considerados chats nos *websites* oficiais dos Estados e a utilização da ferramenta de bate papo da plataforma do Facebook.

No Estado do Acre não há serviço específico de *chat* online no *website* oficial avaliado, no entanto na página de serviços⁴³ do Estado há a ferramenta de atendimento online em tempo real. Além disso, nessa página há um *banner* informando é realizado atendimento em tempo real utilizando a plataforma do Facebook.

A utilização da plataforma do Facebook representa baixo custo de implantação, já que a plataforma é gratuita e de fácil utilização. A Assessoria Técnica - Gestão da Informação da Diretoria de Organização em Centros de Atendimento (OCA) da Secretaria de Estado da Gestão Administrativa (SGA) do Estado do Acre, responsável por coordenar esse atendimento, informou que todos os atendimentos realizados por esses canais são registrados em uma planilha de gestão para gerar dados estatísticos para futuras análises de melhoria do atendimento tanto presencial quanto online.

Segundo os gestores, a ideia dessa ferramenta é proporcionar as informações necessárias para o cidadão antes que ele se dirija ao órgão prestador do serviço, esclarecendo assim, a documentação necessária, valores, pré-requisitos e demais informações. Ao final de cada atendimento o cidadão é convidado a se manifestar sobre o atendimento que recebeu e segundo informações da Diretoria de Organização em Centros de Atendimento (OCA) desde que começaram a aferir a qualidade desse atendimento pela ferramenta de bate papo, cerca de 2 (dois) anos, a aprovação é de 100%. O formulário de avaliação é composto por 3 perguntas conforme Figura 12 abaixo:

⁴³ <http://gsp.ac.gov.br/>

Figura 12: Formulário de avaliação do atendimento do Facebook do Estado do Acre

Manifestação - Online

*Obrigatório

Sobre a atenção e cordialidade do servidor que o (a) atendeu, você está: *

Muito satisfeito
 Satisfeito
 Pouco satisfeito
 Insatisfeito

Quanto à clareza das informações recebidas dos servidores: *

Muito satisfeito
 Satisfeito
 Pouco satisfeito
 Insatisfeito

A respeito do facebook como ferramenta de atendimento você está: *

Muito satisfeito
 Satisfeito
 Pouco satisfeito
 Insatisfeito

Dados para retorno

Caso queira retorno desta manifestação, informe seus dados:

Nome:
Sua resposta

Telefone:
Sua resposta

Email:
Sua resposta

ENVIAR

Nunca envie senhas pelo Formulários Google

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google. Denunciar abuso - Termos de Serviço - Termos Adicionais

Google Formulários

Fonte: Estado do Acre

O Estado do Amazonas também não possui atendimento online em tempo real em seu sítio oficial, no entanto, há atendimento online na própria página do Facebook do Estado como ocorre no Acre. Assim, o Estado pontuou nesse quesito. Inclusive, há na página do Facebook do Estado a estatística de 85% das demandas recebidas são respondidas.

O Distrito Federal também utiliza a plataforma do Facebook para atendimento em tempo real. Segundo estatísticas do Facebook a taxa de resposta do perfil é de 83%. Segundo a equipe responsável pelo atendimento através do bate-papo do Facebook é realizado principalmente atendimentos de dúvidas sobre serviços prestados à população. Além disso, críticas, elogios, denúncias e demandas que não podem ser resolvidas rapidamente são encaminhadas as

secretarias e demais órgãos governamentais. A área de comunicação do governo é a responsável por esse atendimento.

O Estado do Paraná possui uma central de atendimento online⁴⁴ em seu portal oficial, conforme Figura 13 abaixo. Segundo informações da página as mensagens são respondidas pela Central de Atendimento Celear, das 8h às 17:30h, de segunda a sexta-feira. O *chat* da página do Facebook está ativado, no entanto, o Estado informou que não realiza atendimento por esse canal, realizando apenas uma intermediação entre o cidadão e os órgãos e entidades.

Figura 13: Central de atendimento online do portal do Estado do Paraná

The screenshot shows the 'Atendimento On-Line' page of the Paraná State Government portal. At the top, there is a navigation bar with the Paraná logo and various menu items: 'CIDADÃO', 'EMPRESA', 'TURISMO', 'GOVERNO', 'SERVIDOR', and 'NOTÍCIAS'. Below the navigation bar, there is a search bar and a 'Fale com o governo' button. The main content area is titled 'Atendimento On-Line' and contains a form for sending messages. The form fields include 'Nome', 'Endereço', 'Cidade', 'E-mail', 'Telefone', and 'Assunto'. A 'Enviar' button is at the bottom of the form. The page also has a search bar, social media icons, and contact information for the Palácio Iguaçu.

Fonte: Página “Fale com o Governo” do Portal oficial do Estado do Paraná - <http://www.cidadao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=173>

O Estado da Paraíba realiza atendimento online via bate papo do Facebook e segundo informações da Secretaria de Comunicação do Estado, responsável por esse atendimento, as

⁴⁴ <http://www.cidadao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=173>

principais demandas recebidas são sobre abastecimento d'água, educação, saúde e estradas. E em média são realizados 200 atendimentos diários.

O Estado do Mato Grosso informou que realiza em torno de 150 atendimentos diários pela plataforma de bate papo do Facebook e as principais demandas são oriundas do funcionalismo público, sobre datas de pagamento e feriados facultativos. Em relação as demandas dos cidadãos prevalecem as dúvidas sobre fim da piracema e liberação de rodovias.

O Estado do Rio Grande do Sul também utiliza a plataforma do Facebook para realizar atendimento em tempo real. Segundo estatísticas do Facebook a taxa de resposta é de 85%. Os Estados do Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina pontuaram nesse quesito, já que realizam também atendimento em tempo real no bate-papo do Facebook.

O Estado de São Paulo realiza atendimento online tanto na sua página destinada aos serviços públicos prestados, quanto na página do Facebook do Estado. Em uma notícia⁴⁵ datada do dia 31 de janeiro no Portal do Estado, consta que o atendimento virtual em 33 dias de funcionamento realizou mais de 53 mil agendamentos e trocou mais de 2,4 milhões de mensagens com usuários. O atendimento é realizado por meio de um robô que responde de forma respostas automática baseado em inteligência artificial.

Os demais Estados não pontuaram nesse quesito, já que não possuem atendimento online em tempo real. Apesar de não ter pontuado destaca-se que o Estado de Roraima possui atendimento online na página da Ouvidoria. A página da Ouvidoria sequer é referenciada na página inicial do portal oficial do Estado para indicar para o usuário como que ele pode ser atendido em tempo real pelo Estado.

Em relação ao terceiro critério “(3) Possui perfil oficial no Facebook?” destaca-se que optou por considerar na avaliação o Facebook por ser a plataforma de rede social mais utilizada pelos brasileiros, de acordo com a pesquisa Digital in 2016⁴⁶, da *We Are Social*, realizada ao longo do último trimestre de 2015. No Quadro 7 abaixo Heringer (2016) aponta diversas

⁴⁵ <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/poupatempo-tem-robo-virtual-que-facilita-atendimento-e-agenda-horarios/>

⁴⁶ A pesquisa completa pode ser acessada aqui: http://www.slideshare.net/wearesocialsg/digital-in-2016/3-wearesocialsg_3COUNTRIES_INCLUDED_IN_THIS

oportunidades para a gestão da informação e do conhecimento em mídias sociais tanto na perspectiva do cidadão quanto na do governo:

Quadro 7: Oportunidades para a gestão da informação e do conhecimento em mídias sociais: perspectivas do cidadão e do Governo

| Mídias Sociais na Perspectiva do Cidadão | Mídias Sociais na Perspectiva do Governo |
|--|---|
| Compartilha e dissemina informação obtida do Governo | Obtém informações sobre o cidadão e suas demandas. |
| Obtém conhecimentos explícitos do Governo | Obtém conhecimento das demandas do cidadão. |
| Compartilha e dissemina informação e conhecimento criado coletivamente pelos cidadãos. | Direciona ações e políticas de acordo com leitura de cenário e conhecimento incorporado |
| Mobiliza-se para interagir com o Governo | Promove interação com cidadão. |
| | Feedback do cidadão |

Fonte: HERINGER, 2016, p.37.

Chun e Reyes (2012) acrescentam que as ferramentas de mídias sociais podem fornecer informações sobre opiniões dos usuários e o seu uso efetivo pelos governos a qualificam como um agente de transformação em gerar ao cidadão engajamento nas campanhas oficiais bem como ativismo para promover a democracia.

O Acre foi o único Estado que não pontuou nesse quesito, já que não possui página oficial no Facebook. O portal de serviços do Estado indica a página “Central OCA”⁴⁷ no Facebook, que é o nome da unidade de atendimento presencial do Estado. Essa página utiliza a função de perfil no Facebook, que representa indivíduos, e não o recurso de página, destinada a organizações⁴⁸. Assim, não é possível curtir a página para receber as atualizações, devendo os usuários adicionar o perfil como “amigo”. O perfil “Central OCA” possui cerca de 5.000 (cinco mil) amigos.

Os demais Estados possuem página no Facebook, listados em ordem crescente pelas páginas que possuem o maior número de usuários: (1) Rio de Janeiro - mais de 424 mil curtidas; (2) São Paulo - mais de 368 mil curtidas; (3) Bahia - mais de 335 mil curtidas; (4) Rio Grande do

⁴⁷ <https://www.facebook.com/central.ocariobranco>

⁴⁸ Segundo o Facebook: “As páginas são destinadas às marcas, empresas, organizações e figuras públicas, para que possam criar uma presença no Facebook, enquanto os perfis representam indivíduos. Qualquer pessoa que tiver uma conta poderá criar uma página ou ajudar a administrar uma se receber uma função na página, como administrador ou editor. As pessoas que curtirem uma Página e os amigos delas poderão receber atualizações em seus Feeds de Notícias”. Fonte: https://www.facebook.com/help/282489752085908?helpref=hc_global_nav

Sul – mais de 284 mil curtidas; (5) Amazonas - mais de 290 mil curtidas; (6) Paraná - mais de 258 mil curtidas; (7) Maranhão - mais de 227 mil curtidas; (8) Pernambuco - mais de 226 mil curtidas; (9) Ceará - mais de 213 mil curtidas; (10) Distrito Federal - mais de 211 mil curtidas; (11) Santa Catarina - mais de 204 mil curtidas; (12) Minas Gerais - mais de 162 mil curtidas; (13) Mato Grosso - mais de 147 mil curtidas; (14) Paraíba - mais de 146 mil curtidas; (15) Goiás - mais de 130 mil curtidas; (16) Sergipe - mais de 114 mil curtidas; (17) Espírito Santo - mais de 93 mil curtidas; (18) Piauí - mais de 86 mil curtidas; (19) Pará - mais de 82 mil curtidas; (20) Alagoas - mais de 75 mil curtidas; (21) Roraima - mais de 50 mil curtidas; (22) Rondônia - mais de 49 mil curtidas; (23) Mato Grosso do Sul - mais de 36 mil curtidas; (24) Rio Grande do Norte - mais de 35 mil curtidas; (25) Tocantins - mais de 34 mil curtidas e (26) Amapá – mais de 6 mil curtidas⁴⁹.

Em relação ao quarto critério “(4) Os comentários postados no perfil oficial do Facebook são respondidos?” busca-se avaliar se a rede social realmente é um canal de atendimento e não somente uma replicação de conteúdo das notícias, ou seja, se é uma ferramenta de comunicação bilateral. Para avaliar o quesito foram verificadas as postagens publicadas no último mês. Chun e Reyes (2012) consideram que o impacto das mídias sociais na geração de participação democrática está aumentando, no entanto, o desafio é manter o interesse político e o ativismo *online* ao longo do tempo e alcançar a verdadeira cidadania. Assim, a interação da administração pública por meio das redes é importante para estimular a participação e engajamento dos cidadãos.

Dos 26 (vinte e seis) Estados que possuem perfil oficial no Facebook, apenas 11 deles respondem de forma efetiva os comentários postados no Facebook, tanto de elogios quanto de críticas.

Dentre os Estados que pontuaram nesse quesito, destaca-se o Estado do Amazonas que responde a grande maioria dos comentários, esclarecendo dúvidas sobre serviços e inclusive respondendo às críticas. Em uma postagem do Estado há a divulgação de um ciclo de palestras sobre visibilidade trans e o Estado respondeu às críticas, conforme a Figura 14 abaixo:

⁴⁹ A página do Facebook do Estado do Amapá foi lançada só em 2017 e possui poucas postagens, justificando assim o número baixo de usuários que acompanham as publicações do Estado na rede social.

Figura 14: Resposta de crítica na página do Facebook do Estado do Amazonas

Governo do Estado do Amazonas em **Manaus**.
26 de janeiro às 10:00 · 🌐

Começa hoje, o ciclo de palestras sobre visibilidade trans promovido pela Sejusc. O evento é gratuito e aberto ao público com objetivo de tratar acerca do combate à exclusão, discriminação e preconceito. Para participar, basta vir ao Auditório do Centro Estadual de Referência em Direitos Humanos Adamor Guedes, localizado à Rua Major Gabriel, 1192 bairro Praça 14 de Janeiro. Venha participar, todos contra o preconceito!



Sejusc realiza ciclo de palestras sobre visibilidade trans para combater exclusão e discriminação.

WWW.AMAZONAS.AM.GOV.BR

👍 Curtir 💬 Comentar ➦ Compartilhar

👍❤️ 40 Principais comentários ▾

19 compartilhamentos

Escreva um comentário...

Raquel Souza Só gastando dinheiro a toa nem. Vão investir na saúde e segurança.
Curtir · Responder · 26 de janeiro às 10:03

Governo do Estado do Amazonas Raquel, discriminação e preconceito são assuntos importantes e muito sérios. Milhares de pessoas sofrem com as consequências disso que incluem, inclusive, morte. Os investimentos em saúde e segurança continuam. Apesar das dificuldades esperamos um próspero 2017 e trabalharemos para garantir o melhor atendimento à população.
Curtir · Responder · 1 · 26 de janeiro às 11:10

↪ Ver mais respostas

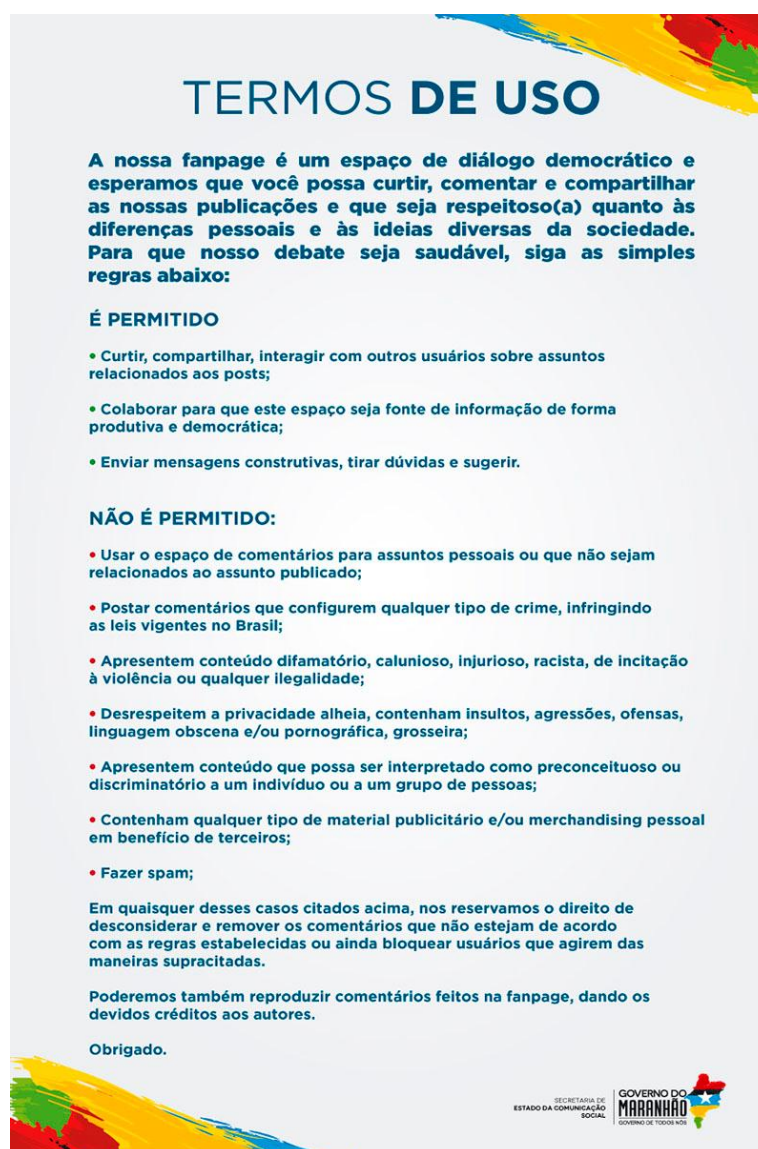
Fonte: <https://www.facebook.com/GovernodoAmazonas/>

Outro destaque é o Distrito Federal que também esclarece dúvidas pelos comentários e inclusive solicita o envio de maiores informações via o atendimento online do Facebook para dar continuidade a solicitação feita. Na Política de Uso da página disponibilizada no perfil consta que “a *fanpage* do Governo de Brasília é um espaço democrático que busca estabelecer o

diálogo entre a gestão e a população de forma ativa e transparente. A EQUIPE DF estará disponível, de segunda a sexta-feira, das 9h às 18h, para interagir com a população⁵⁰.

O Estado do Mato Grosso também se sobressaiu nesse quesito, com a utilização inclusive de jargões típicos da internet para responder os comentários. Além de postar na página notícias sobre a atuação do Estado, são postadas dicas de saúde, alimentação e turismo. A página do Facebook do Estado do Maranhão possui termos de uso declarando que o canal da rede social é um espaço de diálogo democrático, conforme Figura 15 abaixo:

Figura 15: Termos de uso do Facebook do Estado do Maranhão



Fonte: <https://www.facebook.com/governodomaranhao>

⁵⁰ https://www.facebook.com/govdf/app/208195102528120/?ref=page_internal

Dentre os Estados que não pontuaram os casos específicos dos Estados da Bahia e do Rio Grande do Norte serão comentados abaixo. A página do Facebook do Estado da Bahia consta muitos comentários e compartilhamentos dos usuários. Apesar desse engajamento na página não consta réplicas do Estado nos comentários. Por exemplo, em uma postagem sobre o uso de drones no carnaval há mais de 11 mil curtidas, 300 compartilhamentos e mais de 70 comentários, no entanto não há nenhum retorno do Estado, conforme Figura 16 abaixo:

Figura 16: Exemplo de postagem na página do Facebook do Estado da Bahia

Governo da Bahia
27 de janeiro às 20:00 · 🌐

Drones não são brinquedos, são aeronaves utilizadas para fins comerciais, recreativos ou outras finalidades. O que pouca gente sabe é que, para operar o aparelho, são necessárias licenças nas agências nacionais de Aviação Civil (Anac) e de Telecomunicações (Anatel), e cada voo tem que ser autorizado pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo da Aeronáutica (Decea).

Este foi o tema abordado numa palestra promovida hoje (27), pelo Grupamento Aéreo da Polícia Militar (Graer) ... Ver mais

DRONES NO CARNAVAL
PM ORIENTA PROFISSIONAIS DA IMPRENSA

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

👍 Curtir 💬 Comentar ➦ Compartilhar

👍❤️👍 11 mil Principais comentários ▾

300 compartilhamentos

Escreva um comentário...

Ói-Bricio Fa-Ba Vcs ficam se stressando com besteira,garanto que na minha cabeça não vai cair nenhum drone. Foda-se quem estiver no meio daquela bagunça. Uma festa que todo ano tem soco na cara,pontapé,tiro,facada,etc. Um drone caindo na cabeça de alguém não vai fazer muita diferença.
Curtir · Responder · 🌐 52 · 30 de janeiro às 23:32
↳ 16 Respostas · 4 h

Wellington Pinele Tem que proibir todos de todas as emissoras. Quer fazer imagem aérea, compra um helicóptero. Se um drone, machucar qlqr parente meu, ou mesmo eu, vou tirar satisfação com o governo do estado.
Curtir · Responder · 🌐 7 · 30 de janeiro às 20:25
↳ 7 Respostas · 4 h

Ver mais comentários 2 de 70

Fonte: <https://www.facebook.com/governodabahia>

Já o Estado do Rio Grande do Norte também não pontuou nessa questão, visto que os poucos comentários postados na página do Facebook não são respondidos. O Termos de Uso publicado no Facebook na página do Estado afirma que o governo não se compromete a interagir e responder os usuários pela plataforma, conforme Figura 17 abaixo. Assim, a página do Estado no Facebook está entre as menos curtidas pelos usuários da rede social.

Figura 17: Termos de uso da página do Facebook do Estado do Rio Grande do Norte



**GOVERNO DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO NORTE**

TERMOS DE USO

O Governo do Rio Grande do Norte abre espaço nas redes sociais para os usuários interessados em conteúdo sobre o Rio Grande do Norte produzirem e compartilharem informações sobre o tema. Junte-se a nós!

Esse documento se destina aos usuários dos perfis oficiais do Governo do Rio Grande do Norte no Twitter, Facebook e Instagram e tem como objetivo divulgar a política de uso das redes.

Não serão aceitas manifestações agressivas ou preconceituosas, bem como divulgação de assuntos não referentes ao tema e política da página, especialmente propagandas de qualquer tipo.

Todas as publicações são monitoradas e serão removidas caso violem estes Termos de Uso, sendo caracterizadas como inadequadas ou ofensivas. Qualquer conteúdo repetitivo, que não se relacione com a natureza desta página ou fuja do ideal que buscamos, será removido. O ambiente virtual do Governo do Rio Grande do Norte busca deixar todas as pessoas seguras, aceitas e respeitadas, convivendo de maneira harmônica.

Todos os conteúdos postados pelos usuários não necessariamente representam as opiniões do Governo do RN, sendo de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Também serão deletadas as publicações que veiculem material publicitário de qualquer tipo (sejam pessoas físicas ou jurídicas), publicações que denigrem, menosprezem ou assediem direta ou indiretamente qualquer um dos nossos colaboradores ou parceiros, publicações que contenham nudez, discurso de ódio, qualquer material obsceno, enganoso ou desleal, e publicações que incitem violência ou violem quaisquer direitos de terceiros, incluindo civis e humanos, ou ainda, que contenham qualquer conteúdo ilegal.

O Governo do RN não se compromete a interagir e responder individualmente a todas dúvidas ou reclamações dos usuários. Este Termo poderá ser atualizado a qualquer momento, por escolha do Governo do Rio Grande do Norte. Ao curtir ou seguir alguma rede do Governo do RN, você também está aderindo ao Termo de Uso.

Em relação ao quinto critério “(5) As notícias permitem comentários dos cidadãos?” o intuito é identificar se o cidadão tem voz nos portais oficiais, fornecendo seu ponto de vista e assim fomentando a capacidade de tomada de decisão do Estado.

O único Estado que pontuou nesse quesito foi o Estado do Pará. O Estado utiliza uma ferramenta de *plugin* do Facebook⁵¹, em que é possível realizar o comentário utilizando a conta da rede social. A ferramenta é gratuita e de fácil instalação no *site*, assim, o Estado promoveu uma prática inovadora, abrindo mais uma possibilidade de diálogo com a sociedade, sem a necessidade de dispender recursos financeiros.

O sexto critério “(6) O portal oficial do Estado possui Fale Conosco em formulário próprio no *site* sem necessidade de cadastro prévio?” busca avaliar se o Estado possui uma ferramenta de interlocução com o cidadão de fácil acesso, sem constrangimentos de cadastros prévios e solicitações de informações antecipadas. Assim, esse quesito não considerou redirecionamentos para às páginas de solicitação de informações referentes a Lei de Acesso à Informação ou para a Ouvidoria Geral do Estado. O intuito é que o *site* oficial tenha um canal acessível que o cidadão possa entrar em contato para sanar inicialmente suas dúvidas e se for o caso, ser instruído a usar os canais específicos de solicitação.

O Estados do Acre, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e São Paulo possuem um formulário de fale conosco em seus respectivos portais oficiais e pontuaram nessa questão. Abaixo serão analisados alguns casos dos Estados que não pontuaram nesse quesito.

O Estado de Alagoas possui no menu superior uma opção “Contato”, no entanto, ao acessá-la é exibida uma mensagem de erro e não o formulário para o envio da demanda. Além disso, não consta como alternativa nenhum endereço de *email* para o que o cidadão possa utilizar de forma paliativa. Já o Estado do Mato Grosso possui um item no menu denominado “Fale Cidadão”, mas ao clicar há o redirecionamento para a página da Ouvidoria do Estado. O Estado da Paraíba possui no menu superior uma opção “Contato” e consta nessa área somente uma lista dos

⁵¹ Segundo o Facebook: O *plugin* de comentários permite que as pessoas comentem o conteúdo do seu *site* usando as respectivas contas do Facebook. As pessoas podem optar por compartilhar suas atividades de comentários com os amigos (e os amigos dos amigos) no Facebook também. O *plugin* de comentários também inclui ferramentas de moderação integradas e classificação de pertinência social (Fonte: <https://developers.facebook.com/docs/plugins/comments/>).

telefones dos órgãos e entidades do Estado. O Estado do Rio de Janeiro possui um item denominado “Fale com a gente” no seu portal oficial. Essa página somente informa um *email* para que o cidadão entre em contato, sem constar um formulário próprio no *site*.

O Estado do Rio Grande do Sul possui um item denominado “Fale Conosco” no menu inferior da página. Ao acessar é exibida uma lista indicando diferentes formas de contato com o Estado, como a Ouvidoria e a requisição de informações via Lei de Acesso a Informação. Ao acessar o link destinado ao Fale Conosco específico da página é apresentada uma mensagem de erro de que a página possivelmente não existe ou não foi encontrada. O portal oficial do Estado da Bahia possui um item no menu denominado “Fale com o Governo”, conforme Figura 18. Ao acessar são informados 9 (nove) diferentes canais para que o usuário escolha para qual enviar sua demanda, no entanto, dentre esses canais não consta um formulário de fale conosco. Assim, o envio de demandas pode ser dificultado já que o cidadão precisaria conhecer toda a estrutura do Estado para escolher o canal mais oportuno para entrar em contato.

Figura 18: Seção “Fale com o Governo” no portal do Estado da Bahia

The screenshot shows the 'Fale com o Governo' section of the Bahia State Government portal. At the top, there is a navigation bar with links for 'Sites do Governo', 'Transparência', 'Ouvidoria Geral', 'Acessibilidade', and 'Redes Sociais Governo'. Below this is a search bar and a menu with categories: 'Cidadão', 'Servidor', 'Turista', and 'Investidor'. The main content area is titled 'Fale com o Governo' and lists various services:

- Ouvidoria Geral do Estado**: Acesse o site ou ligue 162
- Acesso à Informação**: Saiba como solicitar uma informação ao governo
- Telefones Úteis**:
 - Polícia Militar 190
 - Polícia Civil 197
 - Bombeiros 193
 - Ouvidoria 162
 - SAC 0800 071 5353
 - SAMU 192
 - Defesa Civil 199
 - INSS 135
- Sites Oficiais do Governo**: Confira aqui a lista de sites do governo
- Redes Sociais do Governo**: Relação atualizada dos perfis oficiais do governo
- Procon Salvador**: Ligue (71) 3116-8517
- Detran Salvador**: Ligue: (71) 3535-0888
- Turismo**: Disque Bahia Turismo (71) 3103-3103
- SAC - Serviço de Atendimento ao Cidadão - Informações e Agendamento**:
 - 0800-071-5353 (ligação gratuita de telefone fixo)
 - 4020-5653 (custo de ligação local para celular com DDD 071)
 - Mais informações no site do SAC

Fonte: Estado da Bahia - <http://www.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=12>

Por fim, para avaliar o sétimo critério “(7) O tempo de resposta da mensagem teste enviada no fale conosco foi de até 5 (cinco) dias úteis?” foi enviada uma mensagem teste para todos os portais dos Estados. A pergunta feita foi: “Quais são as ações desenvolvidas no Estado referente a participação e deliberação em ambiente virtuais como forma de aprofundar a democracia?”.

Considerou-se o prazo de 5 (cinco) dias úteis razoável, visto que não se avaliou a qualidade da resposta, além do que respostas indicando redirecionamentos da demanda foram considerados. A intenção é avaliar se o serviço de fale conosco disponibilizado pelo portal oficial do Estado está ativo e se há um tratamento mínimo das demandas recebidas.

Dos 11 (onze) Estados que possuem formulário de fale conosco, apenas 3 (três) responderam a demanda enviada. Os Estados do Paraná e São Paulo retornaram solicitando que a demanda fosse encaminhada via Ouvidoria e informaram o link para o registro.

O Estado de Minas Gerais respondeu a demanda indicando diversas ações que tem o foco da participação digital: “No âmbito de atuação da Superintendência de Monitoramento e Informação Digital, da Sedpac, está sendo desenvolvida uma plataforma de e-participação que implicará em ferramentas de articulação e produção colaborativa de propostas entre espaços de participação já existentes no Governo de Minas Gerais (Conselhos de Políticas Públicas, Fóruns Regionais de Governo, Conferências e outros). Não obstante, tendo em vista o aprofundamento dos pilares da democracia participativa, o governo dispõe de um portal da transparência e aplicativos (MG App) que compartilham serviços públicos. Atenciosamente, Equipe de Atendimento Fale Conosco Sedpac”.

Para compreender o desenvolvimento dessa iniciativa de e-participação que foi citada na resposta do fale conosco foi realizada uma entrevista semiestruturada, em caráter complementar e ilustrativo, com o gestor responsável pela Superintendência de Informação e Monitoramento Digital da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Social e Cidadania de Minas Gerais (SEDPAC). Segundo o gestor a plataforma de e-participação que está em fase de desenvolvimento, denominada Participa MG, está sendo construída com o software livre Noosfero, mesma plataforma do Participa.Br. No entanto diferentemente do Participa.Br, que é uma rede de livre acesso, o Participa MG será formado inicialmente por uma rede de pessoas que já participam nas diferentes instâncias do Estado, como conselhos, fóruns regionais e conferências, por exemplo. O intuito é que a rede se fortaleça antes de abri-la para o público em geral. Uma das preocupações levantadas é que “a rede não seja um trabalho um mais”.

O gestor destacou que o sucesso da iniciativa dependerá muito mais da capacidade de ativação da rede do que de questões tecnológicas. O gestor esclareceu ainda que “até o golpe”⁵² a equipe do governo do Estado de Minas Gerais possuía um “planejamento fino” com a Secretaria de Participação da Presidência. Foram realizadas visitas à Brasília e estava sendo discutido um Termo de Cooperação para que o Participa MG fosse hospedado no Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), além de consultorias técnicas. Após o processo de impeachment o diálogo não se manteve e não foi assinado o Termo de Cooperação. Por fim, em relação aos resultados, o gestor considera que o Participa MG poderá ser uma ferramenta para a administração pública se aproximar dos territórios do Estado, reduzir os custos de participação, gerar uma produção de memórias das discussões realizadas e se consolidar como uma rede digital de construção de políticas públicas que extrapola conselhos e fóruns, por exemplo. Por outro lado, não se deseja que o Participa MG enfraqueça os espaços tradicionais de participação já existentes e que não se torne um “super fale conosco”.

Após encaminhar a demanda para o Fale Conosco do Estado do Acre foi gerada uma mensagem de sucesso, no entanto foi recebido um *email* com mensagem de erro, o que gera dúvidas se a mensagem foi realmente enviada e descrédito na ferramenta. O Estado não respondeu a demanda, assim pode ter ocorrido realmente um erro ou as demandas do fale conosco do *site* não estão recebendo tratativa adequada.

6.3 Interface Institucional

Na Interface Institucional, foram avaliados 5 (cinco) critérios todos com peso 2 (dois): (1) Possui programa/ação específico no PPA 2016-2019 destinado a participação/democracia digital?; (2) Possui programa/ação específico no PPA 2016-2019 destinado a inclusão digital?; (3) Possui estrutura organizacional específica destinada a participação/democracia digital?; (4) Possui área destinada exclusivamente a democracia digital?; (4) Possui legislação específica sobre democracia digital?.

Em relação ao primeiro critério “(1) Possui programa/ação específico no PPA 2016-2019 destinado a participação/democracia digital?” foi realizada uma busca nos Planos Plurianuais dos Estados que estão disponíveis na internet com o foco em programas e ações do Poder

⁵² O entrevistado faz referência ao processo de afastamento da presidenta Dilma Rousseff em agosto de 2016.

Executivo que tivessem como objetivo aprimorar a democracia por meio das tecnologias da informação e comunicação (TIC), seja por meio da criação de portais voltados para a participação, estabelecimento de novas formas de diálogo e de plataformas de conhecimento colaborativo. Não serão considerados programas ou ações que abarquem ações de participação social sem citar na sua descrição ou finalidade as ferramentas de tecnologias da informação e comunicação (TIC) como promotoras dessa participação.

Nesse quesito apenas 7 (sete) Estados pontuaram: Alagoas, Bahia, Goiás, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, São Paulo e Sergipe.

No caso do Estado de Alagoas integra o Plano Plurianual um eixo denominado “Eixo 5 – Gestão com Participação, Transparência e Foco nos Resultados”. O documento ressalta a importância das tecnologias para a gestão pública e a participação:

Na esfera governamental, destaca-se que, com a complexidade e a proliferação das demandas da sociedade e a restrição de recursos para solucioná-las, muitos líderes de governo reconhecem que as oportunidades fornecidas pelas novas tecnologias e recursos não se limitam apenas para ajudá-los a serem eleitos, como também a fazer um governo melhor. Além disso, os cidadãos estão a cada dia mais dispostos a se envolverem nas tomadas de decisões políticas de maior complexidade, oferecendo novas oportunidades para uma relação de parceria na tomada de decisões, monitoramento e acompanhamento da ação governamental. (ALAGOAS, 2016, p. 153).

Uma das diretrizes desse eixo é “Construir e fortalecer os mecanismos e meios de participação e comunicação de forma assegurar a participação efetiva dos alagoanos nas decisões do governo, bem como no conhecimento de seus resultados” (ALAGOAS, 2016, p.154). Destacam-se duas ações previstas: a implantação de Ouvidoria no Estado e o desenvolvimento de plataforma digital para ações voltadas para a juventude.

O Estado da Bahia descreve em seu PPA os desafios enfrentados pelas administrações públicas com a advento das tecnologias:

As tendências do Brasil nos últimos anos apontam para um ambiente de complexidade crescente – influenciado tanto por mudanças nos marcos regulatórios quanto pela velocidade das inovações tecnológicas, garantia dos direitos do cidadão, maior participação da sociedade, o que torna de importância vital que o poder público melhore a qualidade dos bens e serviços disponibilizados ao cidadão. É crescente a exigência pela prestação de serviços cada vez mais profissionalizados e com uma regulação mais eficiente.

Diante desse cenário, foi adotada no PPA a opção estratégica de desenvolver uma gestão pública mais participativa, transversal, intersetorial e transparente para atuar no enfrentamento desses macrodesafios. (BAHIA, 2016, p. 74).

As ações que constam do PPA 2016-2019 do Estado da Bahia que envolvem as tecnologias da informação e comunicação (TIC) para o aprimoramento da democracia são destinadas a incrementar sistemas governamentais para uma maior disponibilidade de informações aos cidadãos. Como exemplo, segue as principais ações constantes no PPA: modernizar a plataforma tecnológica a serviço do planejamento e da gestão estratégica, possibilitando uma maior qualidade e disponibilidade das informações para o governo e sociedade; implantar o sistema estadual de planejamento e gestão estratégica, com o aprimoramento dos seus processos, a integração das funções do ciclo de planejamento e o fortalecimento da dimensão territorial, da participação social e da atuação em rede; promover a democratização da comunicação na perspectiva da universalização do direito à informação, educação e cultura; aprimorar o intercâmbio e a articulação com os demais entes federativos, o diálogo social e a participação popular nas ações governamentais.

O Estado de Goiás possui um programa no seu PPA 2016-2019 denominado “Programa Transparência e Controle Social” pertencente ao eixo de Gestão para Resultados e área de Gestão Pública e Transparência. Além de objetivos voltados a divulgação de informação e atendimento de requisitos da Lei de Acesso à Informação, esse programa prevê o aprimoramento da ouvidoria digital e disponibilização de software de atendimento virtual ao cidadão, além de treinamentos específicos para a sociedade.

O Estado do Rio Grande do Norte possui um eixo estratégico no seu PPA 2016-2019 denominado “Democratização e Melhoria da Eficiência da Gestão Pública”. Entre os objetivos desse eixo destaca-se ampliação e aperfeiçoamento dos canais de diálogos com a sociedade civil através da promoção de ações de governo eletrônico, proporcionando o avanço da democracia participativa no estado. Entre as ações que constam nesse eixo sobressaem o estabelecimento de uma Ouvidoria estadual e a utilização da internet como uma via de diálogo efetiva entre o governo e a sociedade para o estabelecimento de um orçamento participativo. Além disso, consta no documento do PPA do Estado que:

a democratização da gestão pública será promovida através da ampliação significativa da transparência do Governo do Estado, que utilizará a internet também como meio de divulgação do seu planejamento e da sua execução,

através da divulgação do monitoramento da implantação e resultados do PPA. Dessa forma, a sociedade estará sempre a par de quais objetivos, metas e iniciativas o governo precisa alcançar para colocar em prática a visão de um Rio Grande do Norte mais próspero. (RIO GRANDE DO NORTE, 2015, p. 149).

Outro objetivo desse eixo do PPA do Rio Grande do Norte é promoção da modernização da gestão administrativa através da tecnologia da informação e comunicação para o fortalecimento, integração e acessibilidade do cidadão com o governo do Estado de responsabilidade da Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos.

O Estado do Rio Grande do Sul possui um programa denominado “Inovação e Modernização em Comunicação Social” que possui a ação “Ampliação da Comunicação Digital” que é descrita como “inovar, aperfeiçoar e facilitar a comunicação entre sociedade e governo através das redes sociais e ferramentas digitais, bem como otimizar a prestação de serviços online à população” (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 126). Entre os produtos estabelecidos para essa ação destaca-se a construção de uma ferramenta de ouvidoria para as redes sociais implantada

Em relação ao PPA do Estado de São Paulo destaca-se o programa denominado “Tecnologia para um Governo Único Orientado para o Cidadão” que possui como objetivo “facilitar e melhorar o relacionamento entre o cidadão e um governo único integrado, de maneira eficaz, eficiente, segura e transparente. Oferecer tecnologias para inclusão e empoderamento digital dos cidadãos” (SÃO PAULO, 2015, p. 205). O Estado de Sergipe possui um objetivo no seu PPA destinado a “ampliar a divulgação das ações do Governo do Estado nos meios alternativos de comunicação, fomentando a participação social de forma interativa, e garantir a qualidade da divulgação dos atos e ações governamentais para a sociedade sergipana” (SERGIPE, 2015, p. 156). A responsabilidade para o cumprimento desse objetivo é a Secretaria de Comunicação Social do Estado e entre as metas previstas constam: dobrar o número de fãs da página oficial do Facebook do Governo de Sergipe e promover a divulgação dos atos e ações do Governo do Estado;

O Estado da Paraíba apesar de não possuir ação específica destinada a democracia digital, destaca-se algumas metas constantes no seu PPA 2016-2019: (1) Ampliar a estrutura para o processo de participação continua dos atores sociais envolvidos com o Orçamento Democrático Estadual; (2) Diversificar o espaço de participação popular mediante a disponibilização do

Orçamento Democrático Estadual, enquanto instrumento de participação social; (3) Expandir a participação popular no ciclo do Orçamento Democrático Estadual como processo de discussão da população com o Governo do Estado possibilitando espaços próprios de diálogo sobre políticas públicas aos diversos segmentos sociais (população negra, mulheres, LGBT, Idosos, Pessoas com necessidades especiais, e outros). Todas as ações são de responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento, Gestão e Finanças. O PPA do Estado não descreve a forma de diversificação e ampliação da estrutura para o aumento da participação do seu programa “Orçamento Democrático”, assim o Estado não pontuou nessa questão.

Em relação ao segundo critério “(2) Possui programa/ação específico no PPA 2016-2019 destinada a inclusão digital?” foi realizada uma busca nos Planos Plurianuais dos Estados da mesma forma como ocorreu no critério anterior. O intuito é localizar programas e ações que possuam o objetivo de garantir acesso à internet e a equipamentos e promovam o desenvolvimento de habilidades e utilização das ferramentas digitais. Não serão considerados para pontuação programas e ações de inclusão digital que possuem como público alvo servidores públicos.

Nesse quesito 17 (dezessete) Estados pontuaram. O Estado do Acre possui como metas do “Programa Fortalecimento da Ciência, Tecnologia e Inovação” a reestruturação de 28 (vinte e oito) telecentros, além de expandir a rede ótica metropolitana. O indicador desse programa é o “Percentual de domicílios urbanos com acesso a internet”. O Estado de Alagoas possui uma dimensão estratégica denominada “Desenvolvimento Econômico Desconcentrado, Com Sustentabilidade” que dentre seus objetivos destaca-se o item “fortalecer as iniciativas de inclusão digital”. Segundo o PPA do Estado a finalidade desse objetivo é elaborar e implantar um modelo de operação, manutenção e ampliação das ações dos telecentros implantados no Estado, além de fortalecer as atividades técnicas e pedagógicas dos telecentros.

Consta no PPA do Estado do Amazonas, na área de educação, um objetivo voltado para a inclusão digital: “promover a oferta de Educação Profissional nos níveis básico, técnico e tecnológico, e de inclusão digital, com o intuito de elevar a empregabilidade e renda dos cidadãos nos vários segmentos econômicos do Estado do Amazonas” (AMAZONAS, 2015, p. 28). Já no PPA do Estado do Ceará ressalta-se o objetivo “Promover o acesso de qualidade à informação digital, fomentando o desenvolvimento socioeconômico e incrementando a inclusão digital da população cearense”. O Plano Plurianual do Estado destaca que:

Como forma de continuar avançando e possibilitar maiores resultados na execução das políticas públicas, através do uso efetivo da TIC, torna-se necessário prosseguir com as ações de expansão, ampliação, melhoria e manutenção da infraestrutura de TIC e do acesso aos serviços, permitindo, desta forma, a universalização e massificação do acesso a serviços de conexão à Internet em banda larga; inclusão digital da população, principalmente a do interior do Estado; estímulo e indução do desenvolvimento sócio-econômico das diversas regiões; redução de desigualdades social e regional; geração de emprego e renda; melhoria da qualidade dos serviços públicos disponibilizados aos cidadãos e expansão do universo de pessoas beneficiadas; modernização da gestão pública, eficiência dos seus processos e transparência, através da disponibilidade de informações eletrônicas à sociedade. (CEARÁ, 2015, p.140).

O Estado de Goiás possui um programa denominado “Goiás Conectado”, descrito no PPA do Estado como “um programa que visa promover o aumento da conectividade entre o setor público e a sociedade, de forma a oferecer um melhor atendimento nos serviços públicos, com a inclusão da sociedade goiana no mundo digital ao proporcionar o acesso à internet” (GOIÁS, 2015, p.410). Dentre os objetivos desse programa pontua-se:

Ampliar a Rede Metropolitana de Alta Velocidade com expansão do número de órgãos públicos interligados por meio de uma infraestrutura de fibras ópticas de altíssima velocidade; expandir a disponibilização de redes wifi em espaços públicos; apoiar Espaços Digitais em Ambientes de Oportunidades Econômico-Financeiras (EDAO); e promover a inclusão digital dos segmentos mais fragilizados da sociedade. (GOIÁS, 2015, p.410).

Dentre as ações estratégicas do Estado do Maranhão destaca-se o item: “promoção e ampliação das atividades de pesquisas na área da ciência, tecnologia e inovação, estimulando a inclusão digital e o acesso à produção do conhecimento e formação de capital humano” (MARANHÃO, 2015, p.54). O Estado do Mato Grosso do Sul possui um programa denominado “Programa Estado Digital Inteligente” e dentre seus objetivos consta a disponibilização de “pontos de inclusão digital em municípios onde os serviços de Internet são ruins ou inexistentes até o momento” (MATO GROSSO DO SUL, 2015, p.71). O Estado de Minas Gerais possui o programa “Minas Digital”, que possui como um dos seus objetivos a implantação de novas UAITECS (Universidade Aberta e Integrada de Minas Gerais), com a finalidade de:

Promover a inclusão digital e social; promover a capacitação e qualificação profissional; incentivar e fomentar a cultura inovadora e empreendedora nos cidadãos; estimular, estruturar e consolidar o sistema estadual de inovação, articulando às estratégias de desenvolvimento produtivo, social e ambiental

do estado; superar as desigualdades científicas e/ou tecnológicas nos territórios. (MINAS GERAIS, 2015, p. 95).

O Estado do Paraná possui o programa “Governança & Inovação”, dentre suas ações consta “manter estrutura inovadora com qualidade para os serviços de tecnologia e informação, e ampliar a oferta de inclusão digital” (PARANÁ, 2015, p. 341). O Estado de Pernambuco também possui ações voltadas para a inclusão digital que estão englobadas pelo programa “Apoio a consolidação de habitats de inovação voltadas para os setores produtivos do Estado”. No Estado do Piauí as ações para inclusão digital estão no programa “Modernização Tecnológica do Estado do Piauí”.

O Estado do Rio de Janeiro possui um programa denominado “Inclusão Digital” que possui como objetivo “disseminar conhecimentos básicos de tecnologia de informática e internet, especialmente aos segmentos menos favorecidos da população do Estado do Rio de Janeiro, e ampliar progressivamente a oferta de informações e serviços eletrônicos” (RIO DE JANEIRO, 2015, p. 155). Já o Estado do Rio Grande do Sul possui uma ação denominada “Promoção da Inclusão Digital” com o objetivo de “contribuir para a melhoria do nível de vida da população por meio da alfabetização digital e formação e aperfeiçoamento profissional” (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 194). Os Estados de Roraima e Rondônia também possuem ações voltadas para a inclusão digital, mas os PPAs dos Estados não detalham os objetivos.

O Estado de Santa Catarina possui um programa específico destinado a inclusão digital, com o objetivo de “promover o acesso da população a computadores e sistemas de informação, propiciando a inclusão digital e o desenvolvimento tecnológico das comunidades rurais, de pescadores e de baixa renda” (SANTA CATARINA, 2015, p. 62). Constam duas ações para atender a esse objetivo: implantar telefonia fixa e internet no meio rural e implantar telecentros de inclusão digital. O Estado de São Paulo possui o programa “AcessaSP” que oferece acesso à internet e conteúdos digitais que contribuam para o desenvolvimento da sociedade por meio da inclusão digital.

Em relação ao segundo critério “(3) Possui estrutura organizacional específica destinada democracia digital?” foi realizada uma busca nos portais oficiais e nas secretarias para verificar os organogramas disponíveis. A existência de estrutura organizacional destinada a implementação e desenvolvimento de práticas de democracia digital pode gerar maior

efetividade das ações, já que poderá atuar como uma esfera agregadora desse tipo de projeto nos Estados.

Apenas os Estados do Maranhão e de Minas Gerais pontuaram nesse quesito. O Estado do Maranhão possui a Secretaria-Adjunta de Participação Popular da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular que é responsável pelo portal Participa Maranhão que será apresentado no próximo item. Segundo a Lei Nº 10.213, de 9 de março de 2015, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão, essa Secretaria tem como finalidade formular, articular e implementar políticas públicas voltadas para a promoção, defesa e proteção de uma cultura de respeito e garantia dos direitos humanos, promovendo sua transversalidade em outros órgãos públicos, com a participação da sociedade civil.

O Estado de Minas Gerais possui na sua estrutura a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) que entre suas competências destaca-se a formulação, coordenação e monitoramento das políticas públicas de pesquisa, promoção, garantia, proteção e restauração dos direitos humanos, dos direitos fundamentais, do exercício da cidadania e da participação social. Essa Secretaria possui a Subsecretaria de Participação Social, e uma de suas unidades é a Superintendência de Informação e Monitoramento Digital.

A Lei nº 22.257 de 27 de julho de 2016, que estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências, detalha no artigo 31, inciso XI, a questão da participação.

Art. 31 – A Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – Sedpac – tem como competência planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas à garantia, à promoção e à defesa dos direitos humanos e de ampliação da participação social, com ênfase:

(...)

XI – na ampliação da participação popular e no fortalecimento de instrumentos e ferramentas de democracia direta e participativa;

(MINAS GERAIS, 2016).

O Estado de Tocantins não pontuou nessa questão, mas destaca-se a existência da Gerência de Mobilização e Participação Social, da Secretaria de Cidadania e Justiça do Estado. Essa gerência é responsável, segundo informações do *site*, por fortalecer e articular os mecanismos

e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública estadual e sociedade civil. Assim, com uma estrutura já criada voltada a participação, facilitaria para o Estado englobar em suas competências a promoção da democracia digital.

Em relação ao terceiro critério “(4) Possui área destinada exclusivamente a democracia digital?” objetiva avaliar se ações de participação digital realizadas pelo Estado estão referenciadas no portal oficial e se as iniciativas de participação, como enquetes, consultas públicas e fóruns estão agregadas em um único lugar.

Somente o Distrito Federal e Maranhão pontuaram nesse quesito. O Distrito Federal possui uma área denominada “Participação Popular” dentro do menu “Fale com o Governo”. Nessa área há dois links: Roda de Conversa e Consulta Pública. A Roda de Conversa é um programa que promove o encontro presencial do governador, gestores públicos e da população para a solução de demandas das diferentes regiões. O link de Consulta Pública⁵³ redireciona para uma página chamada “Consulta Pública Virtual” em que é possível fazer um cadastro e participar das consultas em aberto. Como forma de aprimorar a democracia digital no Distrito Federal, o programa Roda de Conversa poderia ter o auxílio das tecnologias da informação e comunicação (TIC) para facilitar o levantamento das demandas, promover uma maior participação da população e inclusive ter encontros virtuais por meio de videoconferências.

O portal oficial do Estado do Maranhão não possui qualquer referência ao *website* Participa Maranhão⁵⁴, que segundo informações do próprio *site* é uma plataforma digital de participação popular, criada pelo Governo do Estado do Maranhão por meio da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular e é o espaço digital de confluência de todos os instrumentos que formam a Política Estadual de Participação Popular. As premissas dessa plataforma são a democratização do acesso à informação, a livre manifestação, a fiscalização e o monitoramento, bem como a participação deliberativa nas políticas públicas. O Estado realizou uma parceria técnica com a equipe do Participa.BR, portal de Participação Social da Presidência da República desenvolvido em software livre. A plataforma do Estado do Maranhão conta com mais de 16 mil usuários cadastrados e 9 comunidades cadastradas.

⁵³ O link de Consulta Pública será analisado mais a fundo ao analisar a Interface Consultiva e Deliberativa.

⁵⁴ www.participa.ma.gov.br

Pelo portal do “Participa Maranhão” é possível participar de consultas públicas sobre legislações estaduais, enquetes, votação de propostas para compor o orçamento do Estado, dentre outras possibilidades de participação. No entanto, percebe-se que a plataforma não possui muito engajamento da sociedade, já que a comunidade mais popular da plataforma possui apenas 86 integrantes e a segunda possui 19 integrantes, conforme Figura 19. Foi realizado um teste de cadastro na plataforma que apresentou erro, o *email* para ativação da conta não foi recebido, o que pode gerar descrédito na utilização da plataforma. Outro fator que pode acarretar nessa baixa utilização da ferramenta é a pouca divulgação nos *sites* de governo. No portal oficial do Estado e no portal da transparência não há qualquer chamamento para a iniciativa. Além disso, a atualização do *site* está focada somente em notícias. Apesar desses problemas o Estado pontuou nesse quesito em virtude do potencial da ferramenta para aprofundar os mecanismos de participação e deliberação.

Figura 19: Comunidades cadastradas no Participa Maranhão

The screenshot shows the website interface for 'Participa Maranhão'. At the top, there are navigation links for 'Ir para o conteúdo', 'Ir para o menu', 'Ir para a busca', and 'Ir para o rodapé'. The main header includes the logo for 'PLATAFORMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR GOVERNO DO MARANHÃO' and a search bar. Below the header, there are four main navigation buttons: 'INÍCIO', 'PARTICIPA MA', 'CADASTRE-SE', and 'COMUNIDADES'. The 'COMUNIDADES' button is highlighted. Underneath, there are tabs for 'Conteúdos', 'Pessoas', and 'Comunidades'. A search bar is present with the text 'Digite palavras sobre o(a) community que você está procurando' and a 'Busca' button. Below the search bar, it says 'Total de 9 resultados'. A grid of community cards is displayed, each with a logo and the number of members: 'Participa Maranhão' (86 integrantes), 'Política Estadual de Participação Popular', 'Ajuda' (15 integrantes), 'Orçamento Participativo' (11 integrantes), 'Conferências 2015-2016' (9 integrantes), 'MIROSC' (6 integrantes), 'Mutirão Rua Digna' (4 integrantes), 'SOMA' (3 integrantes), and 'Software Público Brasileiro' (um integrante). At the bottom, there is contact information for the 'SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR' and 'SECRETARIA DE ESTADO DOS DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR', along with logos for 'GOVERNO DO MARANHÃO' and 'SECRETARIA DE ESTADO GOVERNO - SEGOV'. The footer contains links for 'PORTAL DA TRANSPARÊNCIA', 'Acesso à Informação', and 'Biblioteca Digital da Participação Social'.

Fonte: <http://participa.ma.gov.br/search/communities?query=>

A seguir serão analisados alguns casos específicos de Estados que não pontuaram nesse quesito, mas que já possuem programas e ações voltados para a participação presencial principalmente referente a elaboração dos Planos Plurianuais, mas sem o apoio das tecnologias da informação e comunicação (TIC). Entende-se que nesses casos, os Estados poderiam avançar na democracia

digital ao considerar em alguma etapa dos seus modelos de participação as funcionalidades das tecnologias de informação e comunicação (TIC).

O Estado da Bahia possui a página <http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/> descrevendo a metodologia do PPA Participativo realizado no Estado. A página contém documentos e publicações para download, agenda e a possibilidade de realizar cadastro para receber informações por email e celular. Segundo o artigo 2º do Decreto nº 16.014 de 20 de março de 2015, que dispõe sobre a elaboração do Plano Plurianual Participativo - PPA 2016-2019 do Estado da Bahia, “a participação da sociedade na construção do PPA 2016-2019 dar-se-á por meio de escutas sociais” (BAHIA, 2015). As escutas sociais são realizadas de forma presencial em diferentes territórios do Estado. Ataíde (2016) completa que a versão do PPA Participativo 2016-2019:

não oferece um estágio de democracia digital que atribui algum nível de porosidade na interação entre o governo e sociedade civil a partir das ferramentas digitais. Essa plataforma digital de comunicação teve, por conseguinte, baixa sofisticação na interação com o cidadão, sem qualquer originalidade ou elemento de inovador em suas funcionalidades. É notório que não há em toda plataforma digital analisada qualquer atendimento online instantâneo (chats ou fóruns de debates), por exemplo, que poderiam atender os requisitos da responsividade e porosidade. (ATAÍDE, 2016, p. 74).

Ataíde (2016) destaca que o PPA Participativo inovou, impulsionando a publicidade governamental na internet, mas conclui destacando que o potencial das tecnologias da informação e comunicação (TIC) poderiam ter sido mais aproveitadas.

É possível concluir que, de fato, o potencial tecnicamente disponível para ampliar e fomentar a participação dos cidadãos é pouco aproveitado pelo Governo Estadual em tal experiência, no que se ao estímulo ao envolvimento e participação na administração pública e na oferta de canais online adequados. Os canais de comunicação com capacidade participativa encontrados no *site* apresentam, como traço principal, uma interação individualizada, sem disponibilidade de dados aprofundados sobre políticas públicas ou programas de governo. Adicionalmente, não foram detectados mecanismos motivadores a participação social online na elaboração do planejamento do Estado da Bahia. (ATAÍDE, 2016, p. 110).

O Estado do Espírito Santo também não pontuou nesse quesito, mas destaca-se a iniciativa Orçamento em Rede (<http://www.ppa.es.gov.br/>). Diferentemente do Estado da Bahia o Estado do Espírito Santo utilizou-se do potencial das tecnologias da informação e comunicação (TIC) para construir seu planejamento. Foram realizadas Audiências Públicas online e a partir de

temas previamente definidos, os cidadãos puderam escolher os de seu interesse, destacando um ou mais desafios para os quais registraram sugestões de resolução. No mesmo *site*, com um texto de até 200 (duzentos) caracteres, os usuários também puderam informar como, individualmente, eram capazes de contribuir para solucionar os desafios apontados. Segundo informações do *site* a área de resultado que recebeu maior número de destaques da sociedade, em todo o Espírito Santo, foi a de Meio Ambiente e Agricultura, com 18, 21%. Como a ferramenta só ficou disponível para participação no momento da revisão do PPA em junho e julho de 2016, o Estado não pontuou nesse quesito.

No caso do Estado de Minas Gerais destaca-se a iniciativa dos Fóruns Regionais de Governo, referenciado no portal oficial do Estado, formalizados pelo Decreto n.º 46.774, de 9 de junho de 2015, que de acordo com o artigo 1º:

Art. 1º Ficam instituídos os Fóruns Regionais de Governo em todos os territórios de desenvolvimento, com o objetivo de fortalecer e articular as representações territoriais e atuação conjunta entre a administração pública estadual e a sociedade civil na formulação, na execução, no monitoramento, na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento e democratização da gestão pública (MINAS GERAIS, 2015).

O artigo 3º desse Decreto⁵⁵ lista os objetivos desses Fóruns Regionais que dentre outros, visa estimular a democracia participativa propondo o aprimoramento nos mecanismos de participação popular. Pelas informações do *site*⁵⁶ são realizados encontros presenciais nos diferentes territórios do Estado com o objetivo de se priorizar demandas para o planejamento das ações de governo. A página possui só caráter informativo, sem nenhuma possibilidade de participação digital.

O Estado da Paraíba também não pontuou nesse quesito, mas destaca-se a iniciativa “Orçamento Democrático”⁵⁷. Segundo informações da página da iniciativa o Orçamento

⁵⁵ Art. 3º São objetivos dos Fóruns Regionais de Governo:

I - promover a participação da sociedade em todos os territórios de desenvolvimento;
 II - legitimar nos instrumentos de planejamento as Agendas Públicas Territoriais institucionalizadas;
 III - construir e formalizar instâncias de participação nos territórios de desenvolvimento;
 IV - contribuir para a promoção da transparência na atuação do poder público;
 V - discutir as prioridades de políticas públicas da administração pública direta e indireta do Estado e demais esferas de governo, a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento;
 VI - estimular a democracia participativa, difundindo o modelo regionalizado e propondo aprimoramento nos mecanismos de participação popular. (MINAS GERAIS, 2015).

⁵⁶ <http://www.forunsregionais.mg.gov.br/>

⁵⁷ <http://www.paraiba.pb.gov.br/odestadual/>

Democrático (OD) é um instrumento no qual os cidadãos são convidados a participar das decisões do governo estadual sobre a melhor forma de aplicação do dinheiro público em suas obras e serviços. Na estrutura do Governo do Estado da Paraíba o Orçamento Democrático está sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento, Gestão e Finanças. É formado um Conselho com membros da sociedade civil para a participação de audiências públicas e priorização de demandas com os secretários responsáveis pelas pastas. Como ocorre em outros Estados, a Paraíba poderia ter investido em ações por meio das tecnologias da informação e comunicação (TIC) para alavancar a participação da iniciativa.

O Estado do Rio Grande do Sul também não pontuou nesse quesito, mas destaca-se a página denominada Consulta Popular⁵⁸ destinada a votação de prioridades para escolher quais programas ou ações de cada uma das regiões do Estado irão compor o PPA. Em 2016 a votação ocorreu nos dias 05, 06 e 07 de julho. Em uma notícia datada de 24 de junho de 2016⁵⁹ no portal oficial do Estado consta que a elaboração do PPA de 2015 teve mais de 255 mil votantes através das ferramentas digitais disponibilizados pelo governo no processo. Assim, como a iniciativa já está consolidada o Estado poderia aproveitar a infraestrutura da página e aplicar a ferramenta de consulta pública e votação para demais áreas, promovendo instâncias de participação digital durante todo o ano.

Em relação ao quarto critério “(5) Possui legislação específica sobre democracia digital?” foi feita uma busca nos portais oficiais e nos *sites* das Assembleias Legislativas para verificar a existência de legislações sobre o tema.

O Estado de Minas Gerais, considerou na Lei 22.257 de 27 de julho de 2016, que estabeleceu a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências, o ambiente digital como um instrumento de participação no artigo 11⁶⁰, inciso X.

⁵⁸ <http://www.consultapopular.rs.gov.br>

⁵⁹ <http://www.portal.rs.gov.br/conteudo/199382/estado-registra-a-maior-votacao-da-participacao-popular-no-orcamento>

⁶⁰ Dos Instrumentos de Participação Social

Art. 11 – São mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil, no âmbito do Poder Executivo, para a formação, a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas, dos programas e das ações públicas:

I – conselho de políticas públicas;

II – comissão de políticas públicas;

III – conferência estadual;

IV – ouvidoria pública;

V – fórum regional;

O Rio Grande do Sul estabeleceu no Decreto nº 49.765, de 30 de Outubro de 2012 o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI). Segundo esse Decreto o Sistema de Participação é formado por um conjunto de instrumentos de participação, que atuarão de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul. Dentre as diretrizes estabelecidas pelo artigo 2º⁶¹ destaca-se o inciso I que estabelece a forma digital para a participação direta do cidadão. Já o artigo 6º⁶² estabelece as esferas do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e considera a participação digital no seu inciso IV. Percebe-se a valorização dos ambientes digitais na construção da participação no Estado no inciso I do artigo 2º e do inciso IV do artigo 6º. Além disso, o Estado está na vanguarda no estabelecimento de legislações específicas que contemplem a participação digital.

O Estado do Amapá apesar de não ter a legislação, destaca-se o Projeto de Lei Nº 0066/15-AL que autoriza o Poder Executivo a instituir a Política Estadual de Participação Social – PEPS e o Sistema Estadual de Participação Social – SEPS, nos moldes do dispositivo legal federal.

No período de novembro de 2015 até abril de 2016 o Estado do Maranhão realizou consulta pública da sua Política Estadual de Participação Popular na plataforma Participa Maranhão.

VI – fórum interconselhos;

VII – mesa de diálogo;

VIII – audiência pública;

IX – consulta pública;

X – ambiente de participação social virtual ou presencial.

Parágrafo único – Os mecanismos e instâncias previstos no caput serão regulamentados em decreto, conforme as exigências previstas na legislação aplicável.

(MINAS GERAIS, 2016).

⁶¹ Art. 2º São Diretrizes do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã a:

I - participação direta do cidadão, de forma presencial ou digital, na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul;

II – transversalidade na execução das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul; III – articulação entre a democracia participativa e a democracia representativa;

IV – realização de reuniões plenárias públicas de participação aberta à população;

V – manifestação da vontade popular pelo voto direto e universal;

VI – presença estruturada da Administração Pública Estadual nas regiões do Estado do Rio Grande do Sul;

VII – busca de maior eficiência e eficácia na execução das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul; e

VIII – promoção de diálogo qualificado e sistemático com a sociedade.

(RIO GRANDE DO SUL, 2012).

⁶² Art. 6º O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã atuará nas seguintes esferas:

I - decisões orçamentárias;

II - controle social;

III - diálogos sociais; e

IV - participação digital.

(RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Entre as instâncias de participação previstas no documento em consulta pública consta a plataforma digital. Até o fechamento da pesquisa o Decreto não foi publicado, assim o Estado não pontuou nesse quesito.

6.4 Interface Consultiva e Deliberativa

Na Interface Consultiva e Deliberativa, quadrante de maior complexidade do modelo, foram avaliados 5 (cinco) critérios todos com peso 2 (dois): (1) Possui enquetes online?; (2) Possui consulta pública online? (3) Possui alguma plataforma de produção colaborativa de conhecimento?; (4) Possui fóruns/comunidades de discussão online?; (5) Possui plataforma online para a tomada de decisão?.

Em relação ao primeiro critério “(1) Possui enquetes online?” será considerado para avaliação a solicitação da opinião do cidadão sobre assuntos específicos ou pesquisa sobre a qualidade dos serviços e informações disponibilizados. Busca-se ferramentas simples até processos mais sofisticados de interação, podendo, inclusive, atuar diretamente nos processos decisórios dos governos. Além disso, é preciso que a enquete/pesquisa esteja ativa no momento da pesquisa para que o Estado pontue nesse quesito.

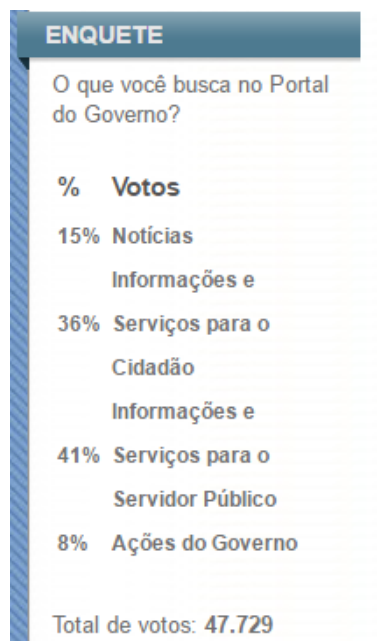
Apenas 4 (quatro) Estados pontuaram nesse critério⁶³: Distrito Federal, Minas Gerais, Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul. O Distrito Federal possui uma pesquisa sobre o aprimoramento das Cartas de Serviços ao Cidadão⁶⁴ (<http://www.df.gov.br/index.php/category/servicos/>). São questões sobre o acesso, clareza do conteúdo e campos abertos caso o cidadão queira se manifestar. Já o Estado de Minas Gerais possui nas páginas de cada um de seus serviços a possibilidade de avaliar a prestação do serviço. O formulário é composto pelas seguintes questões: Canal onde o Serviço foi prestado; O que você identifica como principais problemas desse Serviço?; Sugestões para melhoria do serviço; De forma geral, como você avalia este Serviço?. Não é divulgada na página o resultado dessa avaliação.

⁶³ O Estado do Maranhão possui a estrutura para a realização de enquetes e pesquisas via Participe Maranhão, mas no momento da pesquisa não constava nenhuma ativa para a participação da sociedade.

⁶⁴ Segundo informações da própria página “a Carta de Serviços ao Cidadão vem para facilitar e ampliar o acesso da população aos serviços públicos, com as informações necessárias para que todos tenham acesso” (<http://www.df.gov.br/index.php/category/servicos/>).

O portal oficial do Estado do Rio de Janeiro possui uma enquete em sua página inicial sobre o objetivo do acesso ao *site*, conforme Figura 20. Conforme resultados da enquete 41% dos respondentes acessam o portal oficial do Estado para obter dados sobre informações e serviços para o servidor público e 36% para Informações e Serviços para o Cidadão. A enquete já conta com mais de 47 mil votos.

Figura 20: Enquete do portal oficial do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: <http://www.rj.gov.br/>

Na página inicial do Estado do Rio Grande do Sul há uma chamada para participar de uma pesquisa com o objetivo de melhorar o portal. A pesquisa contempla questões de cunho pessoal e sobre a percepção das funcionalidades e informações que constam na página.

Em relação ao segundo critério “(2) Possui consulta pública online?” o objetivo é identificar mecanismos nos portais que permitam ampliar a discussão de temas relevantes da administração pública para toda a sociedade expressar opiniões e assim promover o aperfeiçoamento dos textos dos documentos referentes a ações governamentais, antes da disponibilização formal para a sociedade. Para os fins da pesquisa, o Estado pontuará nesse quesito desde que pelo menos tenha sido realizada uma consulta pública no ano de 2016.

Apenas 3 (três) Estados pontuaram nesse quesito: Distrito Federal, Mato Grosso e Minas Gerais. Conforme já descrito o Distrito Federal possui uma área denominada “Participação Popular” dentro do menu “Fale com o Governo”.

Figura 21: Página de consulta pública do Distrito Federal

The image shows a screenshot of the 'CONSULTA PÚBLICA VIRTUAL' portal. At the top left is the logo of the 'GOVERNO DE BRASÍLIA'. The main header reads 'CONSULTA PÚBLICA VIRTUAL' with the subtitle 'Portal de consulta pública eletrônica do Governo de Brasília'. A user greeting 'Olá, IZABELA FRANÇA RODRIGUES' is visible in the top right. The page is divided into two main sections: 'CONSULTAS EM ABERTO' (Open Consultations) and 'CONSULTAS FINALIZADAS' (Completed Consultations).

CONSULTAS EM ABERTO

DHCA - Plano Decenal Distrital dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes

Para escutar a sociedade sobre como avançar no respeito e na realização dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Distrito Federal, o Conselho dos Direitos de Crianças e Adolescentes e o Governo de Brasília promovem duas formas de participação popular para a construção do Plano Decenal que orientará o atendimento aos direitos desse segmento: uma ENQUETE e uma CONSULTA VIRTUAL.

Por meio da enquete cada pessoa poderá expressar suas opiniões sobre como percebe a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes e sobre as principais demandas para que o Estado, a sociedade e as famílias assegurem esses direitos. Para participar, basta clicar no botão "Como garantir os direitos de crianças e adolescentes", ao lado esquerdo da tela.

Por meio da consulta virtual é possível contribuir diretamente na construção do Plano Decenal, tanto na parte do diagnóstico da situação da infância e da adolescência no DF, quanto na definição das diretrizes, metas e estratégias que orientarão o poder público e a sociedade civil para a garantia dos direitos infanto-juvenis.

[CLIQUE AQUI E SAIBA MAIS...](#)

OL - Orla Livre

Entenda como está organizada a proposta do TR

Para que todos tenham voz e possam contribuir para a construção de uma Orla melhor para todos, o governo de Brasília promove duas formas de participação popular para o projeto Orla Livre: por meio da enquete e da Consulta Pública Virtual.

A enquete permite opinar sobre quais equipamentos você gostaria que a Orla tivesse. Para isso, basta clicar no botão, "O que você quer na Orla", ao lado esquerdo da tela.

Já a ferramenta de Consulta Pública Virtual permite contribuir com o processo de seleção do plano Urbanístico e Paisagístico, de cerca de 38 Km de extensão, que será realizado por meio de um Concurso Público Internacional (Masterplan).

[CLIQUE AQUI E SAIBA MAIS...](#)

CONSULTAS FINALIZADAS

- CB - Carnaval de Brasília
- MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
- RA - Eleição dos administradores regionais e conselheiros

2016 - GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Fonte: <http://www.consultapublicavirtual.df.gov.br/>

Nessa área há um link para Consulta Pública com a seguinte descrição publicada:

Para subsidiar o processo de tomada de decisão de políticas públicas que impactam diretamente a vida dos moradores da capital federal, a Consulta Pública Virtual vem como uma poderosa ferramenta que visa garantir o exercício pleno da cidadania. Neste ambiente virtual, a população terá acesso a projetos, normas, decretos, projetos de lei, entre outras políticas públicas, elaboradas pelo Executivo.

(<http://www.brasilia.df.gov.br/index.php/2016/01/06/consulta-publica-virtual/>).

No momento da realização da pesquisa haviam duas consultas em aberto: (1) Plano Decenal Distrital dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e (2) Orla Livre. Após realizar um cadastro simples é possível acessar as consultas, visualizar os documentos dos temas em consulta, responder enquetes e fazer as sugestões. Constam 3 (três) consultas finalizadas sobre os temas: (1) Carnaval; (2) Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e (3) Eleição dos administradores regionais e conselheiros. A Figura 21 acima ilustra a página das consultas.

O Estado do Mato Grosso possui um portal destinado a realização de consultas pública⁶⁵, no entanto o mesmo não é referenciado na página oficial do Estado. Constam nesse portal (13 consultas públicas), sendo 12 (doze) da área da cultura e 1 (uma) da área de Assistência Social. A última consulta pública registrada ocorreu no período de 03/01/2017 à 20/01/2017 sobre o Regimento Interno Eleitoral dos membros do Conselho Estadual de Cultura representantes da sociedade civil de Mato Grosso, para quadriênio 2017/2020.

O Estado de Minas Gerais possui ferramenta de consulta pública⁶⁶, no entanto, não está referenciada no portal oficial do Estado. O sistema de consulta pública do Estado é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais (SECCRI) e é regulamentado pela Resolução SECCRI nº 18, de 28 de novembro 2016. E segundo o artigo 13 dessa Resolução são possíveis duas formas de participação:

Art. 13 – Serão possibilitadas ao participante as seguintes formas de participação:

I – comentários sobre a minuta objeto da consulta;

II – inclusão, alteração e exclusão de texto na minuta objeto da consulta.

(MINAS GERAIS, 2016b).

⁶⁵ <http://www.participacaosocial.mt.gov.br/>

⁶⁶ <http://www.casacivil.mg.gov.br/sistemas/consultapublica.aspx>

Foram realizadas 8 (oito) consultas públicas, sendo que a última ocorreu em agosto de 2016. Algumas das consultas obtiveram bastante participação, como a “Consulta Pública relativa à revisão do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Minas Gerais”, que recebeu 449 contribuições e a consulta sobre o “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Decreto Estadual” que recebeu 578 participações.

O Estado de Santa Catarina possui uma página destinada a consulta pública⁶⁷ de responsabilidade da Secretaria de Casa Civil. Consta na página nenhuma consulta pública em andamento e 4 (quatro) consultas finalizadas no ano de 2014, conforme Figura 22 abaixo. Em todas as consultas que foram realizadas constam diversas contribuições dos usuários cadastrados na plataforma. Assim, o Estado poderia recuperar essa ferramenta para a realização de novas consultas, uma vez que a plataforma já está construída e não haverá dispêndio de recursos financeiros. O Estado não pontuou nessa questão, uma vez que não foi realizada nenhuma consulta no ano de 2016.

Figura 22: Consultas públicas finalizadas no Estado de Santa Catarina

| | Título | Origem | Situação | Data DOE | Encerramento |
|--|---|--|---------------------------|------------|--------------|
| | 4 - Controle da Produção, o Comércio, Uso, Consumo, Transporte e Armazenamento de Agrotóxicos | Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca e CIDASC | Término das contribuições | 21/08/2014 | // |
| | 3 - Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PESAN/SC) | Secretaria Executiva de Políticas Sociais de Combate à Fome | Consulta encerrada | 01/08/2014 | 25/11/2014 |
| | 2 - Alteração da Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais | Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável | Término das contribuições | 30/05/2014 | // |
| | 1 - Gestão da Fauna Nativa e Exótica no Âmbito do Estado | SCC, SAR, SDS, SSP, CIDASC, EPAGRI, FATMA, PMA, FOC, FECUBI e ZOOLOGICOS | Término das contribuições | 27/03/2014 | // |

Idealização e Texto: DIAL/SCC Desenvolvimento: CIASC
Todos os Direitos Reservados

Fonte: <http://consultapublica.scc.sc.gov.br/consultamanter.aspx>

O Estado do Maranhão possui a estrutura para a realização de consultas públicas na plataforma Participa Maranhão, no entanto, a última consulta pública realizada foi no ano de 2015, assim o Estado não pontuou nesse quesito. Destaca-se que a última consulta pública realizada foi

⁶⁷ <http://consultapublica.scc.sc.gov.br/home.aspx>

sobre a Política de Participação estadual e há comentários positivos na área pública conforme Figura 23.

Figura 23: Comentários na plataforma Participa Maranhão sobre consulta pública

6 COMENTÁRIOS

Enviar um comentário Data (mais antigos primeiro) ▾



Walbinho

Decreto democrático e participativo 5 de Novembro de 2015, 12:04 4▲ | 0▼

O decreto faz jus ao que se destina, a partir do momento que institucionaliza a participação dos cidadãos maranhenses e viabiliza instrumentos de consolidação dessa política.



Edu Aguiar

Orientações 6 de Novembro de 2015, 10:14 2▲ | 0▼

- 1) Se já for cadastrado(a) no Participa MA, entre com seu nome de usuário(a) e senha, clicando no link "ENTRE" no canto superior direito do topo da página. Se ainda não tem perfil cadastrado, clique no link "REGISTRE-SE" e preencha os dados do cadastro.
- 2) Na comunidade da Política Estadual de Participação Popular, abra o link do documento da minuta do Decreto da Política de Participação Popular.
- 3) Para contribuir com propostas de alteração, inclusão ou exclusão de texto em cada alínea do documento, clique nos balões de diálogo localizados à direita ao lado de cada parágrafo. Ao abrir o balão, você pode escrever seu comentário, que estará devidamente associado ao seu perfil e será salvo no sistema.



Prof. Rogério

A plataforma como instrumento de participação popular 9 de Novembro de 2015, 19:46 1▲ | 0▼

É muito louvável a iniciativa de criar novos espaços e mecanismos de participação que estimulem a interatividade dos diversos setores da sociedade. Neste sentido, posso afirmar que os companheiros do participa.ma estão de parabéns por mais essa ferramenta de diálogo e participação que eles estão oferecendo a comunidade ludovicense e maranhense.



Leleco

Melhorias para o turismo e a cultura 13 de Novembro de 2015, 17:59 1▲ | 0▼

Precisamos melhorar a infra-estrutura do centro histórico com novos equipamentos culturais e turísticos. Precisamos de projetos como : o Projeto do bonde no centro histórico; projeto Casa dos Artistas: onde os artistas possam produzir (sua dança ou teatro) e apresentar.



GEORGE CAMPOS

Educação e Saúde 17 de Novembro de 2015, 1:32 1▲ | 0▼

Parabéns pela iniciativa da consulta pública, com esta forma o governo saberá da ansiedade do seu povo e quais os mecanismos a serem desenvolvidos para uma administração participativa e nos moldes da co-gestão, lembro aqui que um dos maiores desafios para o governo estar na melhora da educação e políticas de saúde do seu povo, priorizando a atenção primária.



TESIM

Autonomia da sociedade civil. 27 de Novembro de 2015, 20:44 3▲ | 0▼

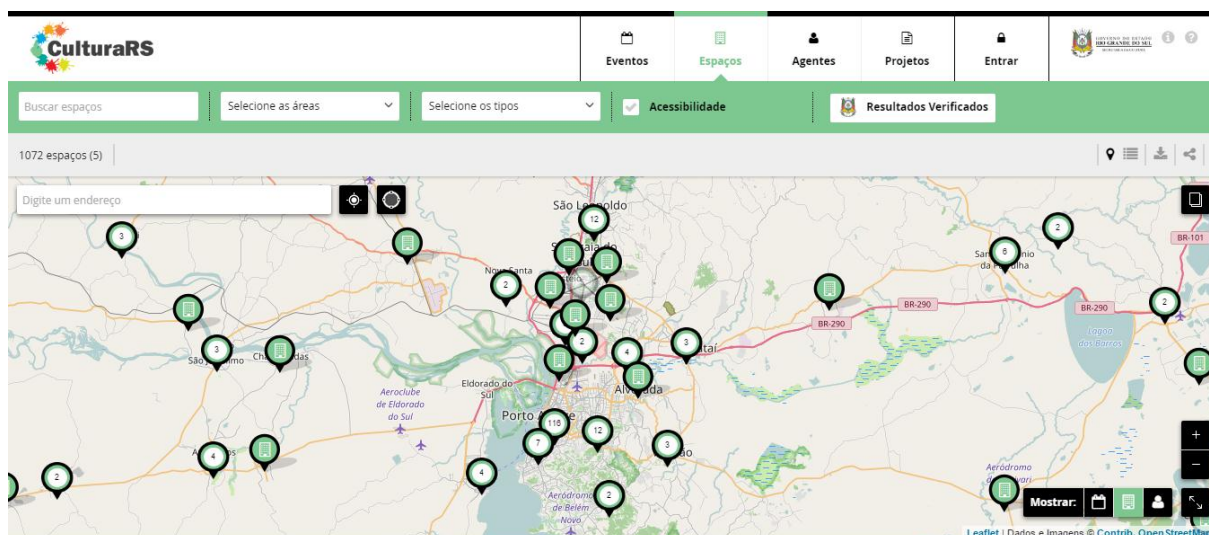
É louvável esta iniciativa homologada pelo Governo do Maranhão, com a pessoa do Excelentíssimo Sr. Governador Flávio Dino e demais colaboradores. É preciso deixar claro que, somente as associações ou agremiações socio-políticas não representam uma maioria em relação à sociedade civil. Por isso, parabéns a iniciativa do Governador juntamente à Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular, pela elaboração do projeto. E dizer que, como a própria "Carta Magna" brasileira afirma: "O poder emana do povo". É assim que se fortalece a nossa DEMOCRACIA. Espero também que o setor de tecnologia do Estado já tenha em andamento ou projetando dispositivos (aplicativos) para celulares smartphones para que a política maranhense se fortaleça mais e mais, e de uma forma bem mais fácil e prática, os cidadãos possam gozar dos seus direitos diariamente.

Fonte: <http://participa.ma.gov.br/politica-estadual-de-participacao-popular/politica-estadual-de-participacao-popular./decreto-de-criacao-da-politica-estadual-de-participacao-popular/decreto>

Em relação ao terceiro critério “(3) Possui plataforma de produção colaborativa de conhecimento?” objetiva-se avaliar se os Estados disponibilizam ferramentas na *web* para envolver os cidadãos no universo público, propiciando que se tornem partícipes e corresponsáveis na gestão governamental. A combinação de esforços e conhecimento produz retornos mais significativos do que os obtidos isoladamente, além de promover o empoderamento do cidadão.

O Estado do Rio Grande do Sul possui uma iniciativa CulturaRS⁶⁸ que segundo informações da própria página é uma plataforma colaborativa de mapeamento da Secretaria da Cultura do Rio Grande do Sul sobre o cenário cultural gaúcho, que dialoga com o contexto atual de rápida alteração dos dados e com a velocidade das dinâmicas sociais e econômicas típicas da era da cultura digital. Por essa ferramenta é possível que qualquer pessoa realize o cadastro de eventos culturais, de atores envolvidos na cena cultural e de espaços culturais. A Figura 24 abaixo ilustra o mapa com o cadastro dos espaços culturais. É possível selecionar um espaço no mapa e verificar as informações de localização e funcionamento.

Figura 24: Espaços culturais cadastrados na ferramenta Cultura RS



Fonte: <http://mapa.cultura.rs.gov.br/>

De acordo com a página da CulturaRS há 349 agentes cadastrados e 1077 espaços cadastrados. Em 2017 não há o registro de cadastro de nenhum evento. Apesar de ser uma iniciativa inovadora e alinhada com os ideais de participação, o portal oficial do Estado não faz qualquer

⁶⁸ <http://mapa.cultura.rs.gov.br/>

referência a essa iniciativa. Assim, é preciso que o Estado realize campanhas de divulgação para que a iniciativa continue ativa e sirva de fato como uma esfera de colaboração entre governo e sociedade.

O Estado de São Paulo possui uma página focada em divulgar as bases de dados em formato aberto⁶⁹ para que a população possa utilizar e gerar conhecimento colaborando com a atividade estatal. O portal Governo Aberto SP⁷⁰ possui um item de menu denominado “Participação Cidadã” em que é possível registrar o produto desenvolvido que foi construído com a utilização dos dados governamentais divulgados. Consta no *site* 11 (onze) iniciativas cadastradas de livre utilização para a população. Segundo Rodrigues (2011) a “disponibilização de dados governamentais em formato aberto permite que os colaboradores utilizem a criatividade para criar formas diferentes de trabalhar com esses dados do que os próprios governos poderiam fazer” (RODRIGUES, 2011, p. 11).

Em relação ao quarto “(4) Possui fóruns/comunidades de discussão online?” objetiva-se avaliar se os Estados oferecem ferramentas *online* para que ocorra o engajamento entre os atores sociais e assim a construção de decisões legítimas. Ao disponibilizar esse tipo de espaço na internet garante-se que um número maior de perspectivas seja considerado e que haja o reconhecimento do papel da retórica e das narrativas para a democracia, além de ser um espaço de entendimento ampliado das demandas dos cidadãos. Nenhum Estado pontuou nesse quesito.

Em relação ao quinto “(5) Possui plataforma online para a tomada de decisão?” busca avaliar se os Estados brasileiros e o Distrito Federal possuem alguma iniciativa de participação mais densa e efetiva, com ênfase em processos decisórios. Assim como no critério anterior, nenhum Estado pontuou nesse quesito.

Após a apresentação dos resultados gerais e por critérios, a próxima seção irá apresentar a conclusão do trabalho.

⁶⁹ Segundo Rodrigues (2011) o “Governo Aberto pode ser entendido como uma plataforma web que disponibiliza para download bases de dados dos órgãos do governo, em formato aberto, para que possam ser cruzadas, trabalhadas, sem necessidade de softwares proprietários” (RODRIGUES, 2011, p. 5).

⁷⁰ www.governoaberto.sp.gov.br

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou analisar como os diferentes governos estaduais utilizam-se do aparato tecnológico para desenvolver iniciativas institucionais que podem alavancar as práticas de participação e deliberação. Para tanto, foi construído um modelo analítico para identificar nesses portais os mecanismos disponibilizados para a efetivação da participação e deliberação.

A introdução delimitou o tema a ser abordado, definiu os objetivos e apresentou os principais argumentos que balizaram a pesquisa quais sejam, (1) que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) podem configurar como uma possibilidade de aprofundamento democrático e (2) que o potencial das tecnologias da informação e comunicação (TIC) em favorecer a promoção de recursos participativos e deliberativos institucionais possui um aproveitamento heterogêneo pelas administrações públicas, além de ser subaproveitado.

Em seguida, foi realizada uma revisão teórica das distintas perspectivas na teoria democrática referente à questão da participação, partindo da teoria elitista até as teorias mais radicais que pregam a importância da participação como forma de consolidação e legitimidade da democracia. O terceiro capítulo apresentou os conceitos de interfaces socioestatais e instituições participativas, para então traçar um histórico do desenvolvimento da participação no Brasil, desde a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988 até a instituição da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). No quarto capítulo foi apresentada a teoria referente a governança eletrônica os seus modelos de avaliação e limites. No próximo capítulo a metodologia foi detalhada e foi apresentado o modelo analítico construído para realizar as avaliações dos portais. No sexto capítulo foram apresentados os resultados das avaliações.

Pelos resultados analisados, identificou-se que a maioria dos Estados confere ao seu portal oficial um caráter puramente informativo em detrimento de uma esfera pública digital. Verificou-se que o nível de democracia digital da maior parte dos Estado limita-se a interface informacional. Nos níveis mais avançados foram encontradas algumas iniciativas isoladas. Há uma diferença significativa de atendimento nos critérios de uma mesma Interface, o que demonstra que talvez os requisitos avaliados impliquem em esforços diferentes para implementação ou que não haja clareza para a administração pública da importância do requisito.

O desenvolvimento da pesquisa possibilitou constatar que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) podem configurar como uma possibilidade de aprofundamento democrático, contudo o potencial das tecnologias da informação e comunicação (TIC) em favorecer a promoção de recursos participativos e deliberativos institucionais possui um aproveitamento heterogêneo pelas administrações públicas estaduais. Embora haja algumas práticas mais avançadas de democracia digital percebe-se que as potencialidades das tecnologias da informação e comunicação (TIC) não estão sendo utilizadas pelos Estados brasileiros com o intuito de envolver a população no universo político.

A partir desse viés, para avançar no desenvolvimento da democracia digital nos Estados brasileiros é necessário o desenvolvimento de estratégias para a abertura e institucionalização de novos espaços de participação e deliberação, além de promover políticas voltadas para a inclusão e alfabetização digital. Uma oportunidade para a gestão pública é a utilização das ferramentas de redes sociais disponíveis que possuem grande adesão da sociedade, assim, é necessário que as mídias sociais possam ser percebidas como um instrumento democrático e não simplesmente como replicadora de notícias e propagandas.

Os resultados apurados com esse trabalho, podem propiciar um aprofundamento da discussão em torno da governança eletrônica, além de contribuir ao desenvolver critérios para uma avaliação democrática. Além disso, possibilitará que novas pesquisas possam acrescentar discussões a respeito do tema, ao considerar outras amostras de estudos, como por exemplo uma análise dos *sites* das Secretarias de Estado, e novos critérios. A agenda de pesquisa nessa área é ainda extensa e se ramifica em vários temas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE. **Plano Plurianual 2016-2019**. Acre, 2016. Disponível em: <<http://www.ac.gov.br/wps/wcm/connect/cd693b004dabf55682ccf31a15eb5101/PPA+2016+2019DI%C3%81RIO.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2017.

ALAGOAS. **Plano Plurianual 2016-2019**. Alagoas, 2016. Disponível em: <<http://www.seplag.al.gov.br/planejamento-e-orcamento/planejamento/PPA%202016-2019%20Completo.pdf>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2017.

ALMEIDA, Antonio Ribeiro de; ANDRADE, Thales Haddad Novaes de Andrade. **Inclusão Digital: dilemas conceituais e outras reflexões**. In: HAYASHI, Maria Cristina P. Innocentini; RIGOLIN, Camila Carneiro; BARBOSA, Henrienne. Governo na web: reflexões teóricas e práticas. Volume 2. 1ª edição. Campinas, SP: Editora Alínea, 2015.

AMAPÁ. **Plano Plurianual 2016-2019**. Amapá, 2015. Disponível em: <<http://editor.ap.gov.br/editor/Arquivos/Texto/Gestorac18c4fc0e60a3a4fff74ca4adc6d20c.pdf>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2017.

AMAZONAS. **PPA 2012–2015 1ª Revisão (2017-2019)**. Amazonas, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/gjHTVK>>. Acesso em: 10 de Janeiro de 2017.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades**. Cadernos Aslegis, 2010.

ARAÚJO, Agdalice Nascimento. **Internet, Governo e Cidadania**. Monografia – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, FJP, Belo Horizonte, 2006.

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. **A avaliação de sítios governamentais como um instrumento para melhoria dos serviços e informações on-line: da concepção aos resultados**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. 1º Premio Excelência em Gestão Público do Estado de Minas Gerais: coletânea dos trabalhos vencedores. Belo Horizonte: 2005.

ARNSTEIN, Sherry R. **A Ladder of Citizen Participation**. JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969. Disponível em: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf>. Acesso em: 26 de novembro de 2016.

ATAÍDE, Luciano Quintão. **Democracia digital e planejamento estratégico de governo: um estudo sobre o Plano Plurianual Participativo do Estado da Bahia 2012-2015 e 2016-2019**. Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração. Salvador, 2016. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/luciano_quintao_ataide.pdf>. Acesso em: 05 de janeiro de 2017.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva, 1996. 174p. (Debates; 272).

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e a construção democrática: reflexões acerca da contradição entre o elitismo democrático e a democratização**. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Andrade e CASTRO, Marcus Faro (orgs). *A sociedade democrática no final do século*. Paralelo 15, Brasília, 1997.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria Democrática e Deliberação Pública**. Lua Nova, São Paulo, v. 50, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>. Acesso em: 18 de Abril de 2016.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, participação e instituições híbridas**. In: *Teoria & Sociedade*, número especial "Instituições híbridas e participação no Brasil e na França". Belo Horizonte, Mai. 2005, p. 16-41.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, participação e instituições híbridas**. Belo Horizonte: 2002. Disponível em: <www.democraciaparticipativa.org>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2016.

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org). *Democratizar a democracia*

- Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-597.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Revista Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, June, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002>.

Acesso em: 11 de março de 2015.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. Edição Kindle.

BAHIA. **Decreto nº 16.014 de 20 de março de 2015**. Dispõe sobre a elaboração do Plano Plurianual Participativo - PPA 2016-2019 do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/o-ppa>>. Acesso: 05 de janeiro de 2017.

BAHIA. **Temas Estratégicos PPA 2016-2019**. Bahia, 2016. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2016_2019/3_TEMAS ESTRATEGICOS_v2.pdf>. Acesso: 05 de janeiro de 2017.

BERNARDES, Marciele Berger. **Democracia na sociedade informacional: o desenvolvimento da democracia digital nos municípios**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2015.

BRASIL. **Lei Nº 8.069, de 13 de Julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2016.

BRASIL. **Lei Nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços

correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2016.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 de janeiro de 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017.

BRASIL. **Decreto Nº 8.243, de 23 de Maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 15 de abril de 2016.

BRASIL. **Decreto Nº 8.638 de 15, de Janeiro de 2016**. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm>. Acesso em: 4 de agosto de 2016.

BRASIL, Felipe. **Teoria Elitista Clássica, Democracia Elitista e o papel das Eleições: Uma questão de definição dos termos**. Primeiros Estudos, São Paulo, n. 5, p. 100-121, 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/primeirosestudios/article/view/64443>>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. **A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios**. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre. (Org.). *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. 1ed. Belo Horizonte: Puc - Minas,

2007, v. 1, p. 115 - 155. Disponível em: <<https://goo.gl/H1qcNq>>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas nacionais pós-1980**. Tese de Doutorado em Sociologia. FAFICH/UFMG. Belo Horizonte, 2011.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; REIS, Girlene Galgani. **Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte**. Revista do Serviço Público. Vol. 66, nº 1, Jan/Mar 2015. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/684>>. Acesso em: 17 de maio de 2016.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988**. In: V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madri: GIGAPP / INAP, 2014. Disponível em: <http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/A09-CARNEIRO-2014.pdf>. Acessado em: 06 de dezembro de 2015.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma. **Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes**. Texto para discussão nº 1686. Brasília, IPEA, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1686.pdf>. Acesso em: 22 de abril de 2016.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura. A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, volume 1, 7ª edição, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003b.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política**. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política. Conferência. Belém: Imprensa Nacional, 2005. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf>. Acesso em: 10 de abril de 2016.

CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e Esperança**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. – Rio de Janeiro, 2013.

CEARÁ. **Plano Plurianual 2016 – 2019**. Anexo I - Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas. Ceará, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/DXnrh6>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2017.

CETIC.BR. **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC Governo Eletrônico 2015**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016. Disponível em:<http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf>. Acesso em: 5 de dezembro de 2016.

CHAIN, A.; CUNHA, Maria Alexandra; KNIGTT, Peter; PINTO, Sólon L. **E-gov.br a próxima revolução brasileira**. São Paulo. Prentice hall. 2004.

CHUN, Soon Ae; REYES, Luis F. Luna. **Social media in government**. Government Information Quarterly, 29, 2012.

COSTA, Homero de Oliveira. **Democracia e participação na teoria pluralista**. Cronos, Natal-RN, v. 8, n. 1, p. 215-228, jan./jun. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/3175>>. Acessado em: 20 de Outubro de 2016.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; MIRANDA, Paulo Roberto de Mello. **O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional**. Organ. Soc., Salvador, v. 20, n. 66, p. 543-566, Sept. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302013000300010>. Acesso em: 4 de dezembro de 2015.

DAGNINO, Evelina. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. pp. 95-110. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>>. Acessado em: 5 de dezembro de 2016

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DISTRITO FEDERAL. **PPA 2016 - 2019**. Anexo II: estruturação, base estratégica e programas temáticos do Plano Plurianual. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/fKfOpJ>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2017.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. **New public management is dead – Long live digital-era governance**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, p. 467- 493, 2005. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jpart/article/16/3/467/934257/New-Public-Management-Is-Dead-Long-Live-Digital>>. Acesso em: 20 de abril de 2015.

ESPÍRITO SANTO. **PPA 2016 – 2019**. Espírito Santo, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/Lbzc5A>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2017.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. Lua Nova, São Paulo, v. 50, p. 47-67, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a04n50.pdf>>. Acesso em: 18 de Abril de 2016.

FERGUSON, Martin. **Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento**. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org). *Internet e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FERREIRA, Flávia Catarino Conceição. **Políticas de inclusão digital, governo eletrônico e práticas participativas: uma análise dos portais de e-gov da região metropolitana de Salvador (RMS)**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto de Ciência da Informação, da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação. Salvador, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/handle/ri/7829>>. Acesso em: 17 de dezembro de 2016.

FISCHER, Frank. **Participatory Governance**. Jerusalem Papers in Regulation & Governance. Working Paper No. 24 August 2010. Disponível em: <<http://regulation.huji.ac.il/papers/jp24.pdf>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

FISCHER, Frank. **Participatory Governance: from theory to practice**. In: LEVI-FAUR, David (ed). The Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 457-472.

FISHER, Eran. **E-governance and E-democracy: questioning technology-centered categories**. In: LEVI-FAUR, David (ed). The Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 569-583.

FISHKIN, James S. **Possibilidades democráticas virtuais: perspectivas da democracia via internet**. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org). Internet e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FREITAS, Jorge Lheureux-De; MOREIRA, Cristiano Ramos; MACADAR, Marie Anne. **A transparência como elemento nuclear no contexto de governo eletrônico e cidades inteligentes analisada pela lente da teoria institucional**. Anais do II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II SINGEP) e I Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS) – São Paulo – SP – Brasil – 07 e 08/11/2013. Disponível em: <<https://repositorio.uninove.br/xmlui/handle/123456789/468>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2015.

FREY, Klaus. **Governança Eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento**. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org). Internet e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FREY, Klaus. **Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?** Política e Sociedade, N.º5 - outubro de 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1982>>. Acesso em: 28 de abril de 2015.

FUNG, Archon. **Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências.** In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs). Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo, p.173-209. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. **Democracia Radical. Política e Sociedade**, v.6, n.11, 2007, p. 221-237. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1293/1210>>. Acesso em: 28 de janeiro 2016.

GIL, Antônio. Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 6º edição, 2008.

GOIÁS. **Plano Plurianual PPA 2016-2019.** Goiás, 2015. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-08/ppa-2016-20191.pdf>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2017.

GOMES, Wilson. **Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho.** In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (orgs.). Internet e Participação Política no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011, p.19-45.

GONÇALVES, Beatriz Ribeiro; BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. **A participação social e o Decreto n. 8243 de 24 de maio de 2014: o que há de novo?.** In: VI Encontro de Administração Pública e Governança, 2014, Belo Horizonte. VI Encontro de Administração Pública e Governança - EnAPG 2014. Belo Horizonte: ANPAD, 2014A

GUZZI, Drica. **Web e Participação: a democracia do século XXI.** São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia.** Lua Nova, Cedec, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>>. Acesso em: 8 de agosto de 2015.

HELD, David. **Modelos de Democracia.** Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

HERINGER, Leandro Peters. **Gestão de relacionamento virtual com o cidadão (CiRM): análise do Facebook da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais no âmbito do e-gov 2.0**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Administração, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração. Belo Horizonte, 2016.

JACOBI, Pedro Roberto. **Reflexões sobre as possibilidades de inovação na relação poder público-sociedade civil no Brasil**. *In: Organizações e Sociedade*, Salvador - BA, v. 8, n. 22, p. 1-31. Dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S19842302001000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**. Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Os sentidos e desafios da participação**. *Ciências Sociais UNISINOS*. V.42, n.1, jan-abril 2006, p.19-26. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6011>. Acesso em: 11 de agosto de 2015.

MAGRAMI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político e democrático**. Curitiba: Juruá, 2014, 222p.

MAIA, Rousiley C. M. **Redes cívicas e internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação**. *In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org). Internet e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES; Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (orgs). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MARANHÃO. Lei 10.213 de 09 de março de 2015. **Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão**. Disponível em: <<http://www.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3850>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2017.

MARANHÃO. **Plano Plurianual 2016 – 2019**. Maranhão, 2015. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/PPA-2016-Completo2015.pdf>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2017.

MATO GROSSO. **Plano Plurianual 2016 – 2019**. Mato Grosso, 2015. Disponível em: <<http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/4102554/anexosprojetoppa.pdf/553d4227-3794-4392-9913-100baaee1243>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2017.

MATO GROSSO DO SUL. **Plano Plurianual 2016 – 2019**. Mato Grosso do Sul, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/0SfOa1>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2017.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro**. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Salvador, 2008. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/671>>. Acesso em: 22 de junho de 2016.

MEDEIROS. Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial**. In: Revista do Serviço Público, ano 55, Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2606>. Acesso em: 07 de outubro de 2014.

MEIRELES. Adriana Veloso. **Democracia 3.0: Interação entre governo e cidadãos mediada por tecnologias digitais**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Design, do Instituto de Artes – IdA da Universidade de Brasília – UnB como requisito para obtenção do título de Mestre em Design. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/19044>>. Acesso em: 18 de dezembro de 2016.

MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. **Índice de governança eletrônica dos Estados brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo**. JISTEM Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação. Vol.7, No. 2, 2010, p. 375-408. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1807-17752010000200007 >.

Acesso em: 9 de setembro de 2016.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. **Teoria Crítica e Democracia Deliberativa: diálogos instáveis**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 19, nº 1, junho, 2013, p. 49-64. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000100003>.

Acesso em: 7 de agosto de 2016.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. **Deliberação online em consultas públicas? O caso da assembleia legislativa de Minas Gerais**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 22, n. 49, p. 177-203, Mar. 2014. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v22n49/10.pdf>>. Acesso em: 18 de abril de 2016.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio. **Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o VotenaWeb**. Congresso Latino Americano de Opinião Pública – Wapor, 4, Belo Horizonte, 2011. Disponível em:

<<https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/Ricardo.pdf>>. Acesso em: 18 de abril de 2016.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.774, de 9 de junho de 2015. **Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências**. Disponível em:

<http://social.mg.gov.br/images/documentos/DECRETO_46774_09-06-2015.pdf>. Acesso: 05 de janeiro de 2017.

MINAS GERAIS. Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016. **Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências**. Disponível:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=22257&ano=2016&tipo=LEI>>. Acesso em: 07 de janeiro de 2017.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual 2016 – 2019**. Minas Gerais, 2015. Disponível em:

<<https://goo.gl/UMIXm5>>. Acesso em: 07 de janeiro de 2017.

MINAS GERAIS. Resolução SECCRI nº 18, de 28 de novembro 2016b. **Dispõe sobre o Sistema de Consulta Pública do Estado de Minas Gerais**. Disponível em:

<<http://www.casacivil.mg.gov.br/images/documentos/2016-18-resolucao-seccri.pdf>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **E-Government Survey 2016**. Department of Economic and Social Affairs. New York, 2016. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>>. Acesso em: 25 de novembro de 2016.

NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução**. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs). Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo, p. 21-40. São Paulo: Ed. 34, 2004.

OKOT-UMA, Rogers W'O. **Electronic governance: re-inventing good governance**. Londres: Commonwealth Secretariat London, 2001. Disponível em: <<http://mipan.info/pdf/UMA/7.pdf>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2016.

PARÁ. **Plano Plurianual PPA 2016 – 2019**. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/ESaS1F>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2017.

PARAÍBA. **Orçamento do Estado da Paraíba PPA 2016-2019**. Paraíba, 2015. Disponível em: <<http://transparencia.pb.gov.br/orcamento/normas-orcamentarias/2016/ppa-2016-2019.pdf>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2017.

PARANÁ. **Plano Plurianual PPA 2016 – 2019**. Paraná, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.pr.gov.br/arquivos/File/PPA20162019.pdf>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2017.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Editora Paz e Terra, São Paulo, 1992.

PERNAMBUCO. **Plano Plurianual PPA 2016 – 2019**. Pernambuco, 2015. Disponível em: <http://www2.transparencia.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_1_id=98322&folderId=6192841&name=DLFE-38306.pdf>. Acesso em: 11 de janeiro de 2017.

PIAUI. **Plano Plurianual PPA 2016 – 2019**. Piauí, 2015. Disponível em: <http://www.antigoseplan.pi.gov.br/upe/PPA/PPA_2016_2019/anexo_ii.pdf>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017.

PINHO, José Antônio Gomes de; IGLESIAS, Diego Moura; SOUZA, Ana Carolina Pereira de. **Governo eletrônico, transparência, accountability e participação: o que portais de governos estaduais no Brasil mostram**. In: XXIX Enanpad, 2005, Brasil. Anais do XXIV, 2005. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2005-apsa-1691.pdf>>. Acesso em: 16 de setembro de 2015.

PINHO, José Antonio Gomes de. **Investigando portais de governo eletrônico de Estados do Brasil, muita tecnologia, pouca democracia**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>>. Acesso em: 16 de setembro de 2014.

PIRES, Roberto; LOPEZ, Félix. **Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas**. In: Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-585. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/instituies%20participativas%20nas%20ultimas%20dcadas.pdf>>. Acesso em: 24 agosto de 2015.

PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N.. **Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal**. Lua Nova, São Paulo, n. 93, p. 61-91, Dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452014000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 agosto de 2015.

RABELO, Marcia Christina dos Santos; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. **Ouvidorias Públicas no contexto do novo serviço público: o caso da Ouvidoria da Receita Federal Do Brasil – 1ª Região Fiscal**. In: Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160525_livro_ouvidoria.pdf>. Acesso em: 05 de janeiro de 2017.

RIBEIRO, Antônio Carlos. **Teoria democrática entre a perspectiva elitista e a teoria crítica**. Interseções, Rio de Janeiro. v. 12 n. 2, p. 408-425, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.e->

publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/4599>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

RIO DE JANEIRO. **Plano Plurianual PPA 2016 – 2019**. Secretaria de Planejamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/K6mNtW>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. **Plano Plurianual Participativo – PPA 2016-2019**. Secretaria do Planejamento e das Finanças. Rio Grande do Norte, 2015. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000109018.PDF>>. Acesso em: 06 de janeiro de 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 49.765, de 30 de Outubro de 2012. **Institui o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=58558&hTexto=&Hid_IDNorma=58558>. Acesso em: 07 de janeiro de 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Plurianual – PPA 2016-2019**. Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/11104517-ppa-2016-2019-lei-14-755.pdf>>. Acesso em: 07 de janeiro de 2017.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfip, Brasília, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/2pskTc>>. Acesso em: 5 de novembro de 2016.

RODRIGUES, Izabela França; BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Contribuições e potenciais da governança eletrônica para a democracia: transparência, controle público e participação cidadã – uma análise dos sítios das secretarias de estado de Minas Gerais**. In: III Congresso Consad de Gestão Pública. Anais... Brasília: Consad, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/dHQ8Fh>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2016.

RODRIGUES, Izabela França. **Dados governamentais abertos: meio de promoção de transparência, controle e co-criação**. In: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília:

2011. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/523>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2016.

RONDÔNIA. **Plano Plurianual – PPA 2016-2019**. Rondônia, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/gSpVK4>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2017.

RORAIMA. **Plano Plurianual – PPA 2016-2019**. Roraima, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/uIwbnK>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2017.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Governo Eletrônico ou Governança Eletrônica – Conceitos Alternativos no Uso das Tecnologias de Informação para o Provimento de Acesso Cívico aos Mecanismos de Governo e da Reforma do Estado**. In: XVI Concurso de Ensaios e Monografias do CLAD sobre Reforma do Estado e Modernização da Administração Pública "Governo Eletrônico". Caracas, 2002 Disponível em: <www.buscalegis.ufsc.br>. Acesso em: 16 de setembro de 2015.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Participação e Deliberação na Internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Federal de Minas – UFMG, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Comunicação Social. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <<http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/biblioteca/sampaio-rafael-cardoso-disserta-o-final-02-2010.pdf>>. Acesso em: 22 de dezembro de 2016.

SANTA CATARINA. **Plano Plurianual – PPA 2016-2019**. Santa Catarina, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/EBZkFy>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2017.

SANTO, Leonardo Motta Espírito. **Direito Administrativo**. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho (coordenador). Curso Prático de Direito Administrativo. Del Rey, Belo Horizonte, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org). Democratizar a democracia - Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia - Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 48, n. 3, p. 64-80, Setembro de 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902008000300007&script=sci_arttext>. Acesso em: 18 de outubro de 2015.

SÃO PAULO. **Plano Plurianual 2016-2019 – vol. II**. Disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/ppa/Plano_Plurianual_VOL_2.pdf>. Acesso em: 12 de janeiro de 2017.

SCHMÖKEL, Fernanda; MIRANDA, Caroline Rodrigues; COLVERO, Ronaldo Bernardino. **Elitismo e democracia: uma exposição teórica**. In: III Seminário internacional de Ciências Sociais - Ciência Política: Buscando o Sul, 2014, São Borja. Disponível em: <<https://goo.gl/EHcmWO>>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SERGIPE. **Plano Plurianual 2016-2019**. Sergipe, 2015. Disponível em: <<http://seplag.se.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/PPA-2016-2019-Anexos-1.pdf>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras**. In: Opinião Pública, v. 2, n. 11, p. 450-468, 2005.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado**. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (orgs.). Internet e Participação Política no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 123-146.

SILVA, Ana Licks Almeida; MACHADO, Eduardo Paes; SIQUEIRA, Carlos Eduardo. **Melhor isso do que nada! Participação e responsabilização na gestão dos riscos do Pólo Petroquímico de Camaçari (BA)**. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 14, n. 6, p. 2153-2162, Dec. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000600022>. Acesso em: 26 de novembro de 2016.

SOARES, Camila Montevechi; BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. **PPA Participativo na perspectiva de arranjo e de efetividade deliberativa: um olhar a partir das experiências estaduais da Bahia e do Rio Grande do Sul**. VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas.. 29 de setembro a 02 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/qcKtAA>>. Acesso em: 30 de novembro de 2016.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais**. Revista do Serviço Público Brasília 63 (4): 499-518 out/dez 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/fpdRHr>>. Acesso em: 20 de agosto de 2015.

SOUZA, Fábila Jaiany Viana de. **Práticas de Governança Eletrônica: um estudo nos portais dos municípios mais populosos do Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis. Natal; RN; 2014. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/15596>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017.

STEFANI, Anita Gea Martinez. **Utilização de TICs em processos participativos no Brasil sob a ótica de capacidades de governo**. Dissertação submetida à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestra em Gestão de Políticas Públicas. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-21092016-083907/pt-br.php>>. Acesso em: 22 de dezembro de 2016.

TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da Informação no Brasil: livro verde**. Brasília : Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em:

<<https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/livroverde.pdf>>. Acesso em: 13 de dezembro de 2015.

TOCANTINS. **Plano Plurianual 2016-2019**. Tocantins, 2015. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/291433/>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2017.

TORRES, Juliana Cutolo. Cyborgcracia: entre gestão digital dos territórios e redes sociais digitais. In: DI FELICE, Massimo (org.). **Do público para as redes: a comunicação digital e as novas formas de participação social**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2008, p. 227-285.

WARREN, M. **What does participation means today?** Political Theory, vol 30, n.5, 2002. Disponível em: <<http://philpapers.org/rec/WARWCD>>. Acesso em 08 de janeiro de 2016.

VALE, Paulo Henrique Macedo. **Governo eletrônico nas dimensões e-capacidade administrativa, e-participação e e-transparência: identificando aspectos da governança eletrônica em municípios da região metropolitana de Belo Horizonte**. Dissertação de Mestrado - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, FJP, Belo Horizonte, 2006.

VAZ, José Carlos. **Perspectivas e desafios para a ampliação do governo eletrônico nos municípios brasileiros**. In: Seminário Internacional Governo Eletrônico e Governos Locais, 2003, Brasília. Anais Eletrônicos. Brasília: Instituto de políticas públicas Florestan Fernandes, 2003.

APÊNDICE A – Entrevistas Realizadas e Roteiro

Foram realizadas três entrevistas com caráter complementar e ilustrativo para a pesquisa. Segue a lista dos entrevistados e o roteiro de pesquisa utilizado:

- 1) Daniel Perini Frizzera Mota Santos, responsável pela Superintendência de Informação e Monitoramento Digital da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Social e Cidadania de Minas Gerais (SEDPAC). Roteiro de Pesquisa utilizado:
 - a. Quais os principais desafios para a implementação de uma iniciativa de participação digital do porte do ParticipaMG?
 - b. Como foi o processo de interlocução com o governo federal para o desenvolvimento da ferramenta ParticipaMG?
 - c. Quais os resultados esperados?

- 2) Rodrigo Diniz Lara, responsável pela Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG). Roteiro de Pesquisa utilizado:
 - a. Qual o papel deve ser cumprido pelos portais oficiais dos Estados brasileiros?
 - b. Qual a importância do fale conosco nos portais oficiais dos Estados brasileiros?
 - c. Quais as principais dificuldades para a implementação de iniciativas de democracia digital e como superá-las?
 - d. Quais as perspectivas para o futuro em relação ao avanço de práticas de democracia digital?