

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ANA JÚLIA POSSAMAI

**DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO NA ERA DIGITAL:
e-PARTICIPAÇÃO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Porto Alegre

2011

ANA JÚLIA POSSAMAI

**DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO NA ERA DIGITAL:
e-PARTICIPAÇÃO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Marco Aurélio Chaves Cepik

Porto Alegre

2011

ANA JÚLIA POSSAMAI

**DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO NA ERA DIGITAL:
e-PARTICIPAÇÃO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em: Porto Alegre, 23 de novembro de 2011.

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik – orientador

Prof.^a Dr.^a Maria Izabel Noll – PPGPOL (UFRGS)

Prof. Dr. Maurício Assumpção Moya – PPGPOL (UFRGS)

Prof. Dr. José Miguel Quedi Martins – PPGEI (UFRGS)

Agradecimentos

Em primeiro lugar,

meu agradecimento especial ao amigo e mestre Prof. Marco Cepik, constante apoiador e incentivador dos projetos de seus alunos.

Agradeço também

aos colegas Christiano Cruz Ambros, Diego Rafael Canabarro e Nazaré Lopes Bretas, pelo apoio e carinho de sempre;

aos novos colegas Airton Gregório Martins, Marjorie Stadnick e Klei Medeiros, pela contribuição a esses e a outros trabalhos do GT Governo, Digitalização e Informática Pública do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV);

aos amigos Pedro dos Santos de Borba, Eduardo Schindler e Sílvia Carolina Sebben, pelas grandes conversas e pelas boas risadas;

por fim, agradeço

a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, pelo ensino público e de qualidade.

RESUMO

O presente trabalho objetiva identificar as potencialidades e os constrangimentos existentes ao desenvolvimento da democracia digital no Brasil. Por democracia digital entende-se o emprego de ferramentas de participação eletrônica no ciclo de políticas públicas com a finalidade de promover a democratização e o controle social da gestão pública. O método empregado é o estudo de caso de três experiências de democracia digital que abrangem os níveis federal, estadual e municipal: as consultas públicas eletrônicas, o Gabinete Digital e o OP Digital, respectivamente. A análise dessas iniciativas aponta para as possibilidades de: i) adoção da *e*-participação em diferentes etapas do ciclo de políticas públicas, e ii) ampliação significativa do número de participantes quando comparado a experiências presenciais. Contudo, percebe-se ainda um subaproveitamento das tecnologias, bem como um padrão insuficiente de resposta da administração pública às contribuições da sociedade, encaminhadas dessas ferramentas. Além dos problemas relacionados à exclusão digital, fatores políticos, organizacionais e institucionais limitam o impacto da *e*-participação, dos quais se destacam o papel da burocracia e a carência de arranjos institucionais que sustentem a operação da democracia digital.

Palavras-chave: democratização do Estado, Governança da Era Digital, governo digital, democracia digital, participação eletrônica

RESÚMEN

Este trabajo tiene como objetivo identificar las potencialidades y los factores limitadores existentes en el desarrollo de la democracia digital en Brasil. La democracia digital consiste en el empleo de herramientas de participación electrónica en el ciclo de políticas públicas con la finalidad de promover la democratización y el control social de la gestión pública. El método empleado fue el estudio de caso de tres experiencias de democracia digital que abarcan los niveles federal, regional y municipal: las consultas públicas electrónicas, el Gabinete Digital y el Presupuesto Participativo Digital, respectivamente. El análisis de las iniciativas apunta a la posibilidad de: i) adopción de la *e*-participación en diferentes etapas del ciclo de políticas públicas, y ii) la significativa ampliación del número de participantes en comparación con las experiencias presenciales. Sin embargo, todavía se percibe un escaso aprovechamiento de las tecnologías y un patrón insuficiente de respuesta de la administración pública a las contribuciones de la sociedad encaminadas a través de esas herramientas. Además de los problemas relacionados con la exclusión digital, factores políticos, organizativos e institucionales limitan el impacto de la *e*-participación, de los cuales se destacan el papel de la burocracia y la carencia de arreglos institucionales que sustenten la operación de la democracia digital.

Palabras clave: democratización del Estado, Gobernanza de la Era Digital, gobierno digital, democracia digital, participación electrónica

ABSTRACT

This paper intends to identify the potentialities and the constraints of the development of digital democracy in Brazil. Digital democracy consists of enacting electronic participation tools throughout the public policy cycle, aiming at enhancing social control and democratization of public management. This research employs the case study method for analyzing three digital democracy experiences in Brazil at the federal, state, and local levels: respectively, public e-consultations; Digital Cabinet; and Digital Participatory Budgeting. These initiatives indicate that it is possible to apply e-Participation tools for i) the democratization of each stage of the public policy cycle and ii) increasing the number of participants in comparison to in-person experiences. Nonetheless, one can observe the underutilization of the ICT's potential and an unsatisfactory pattern of feedback from the public management about the inputs of society delivered by these tools. Besides the problems related to digital divide, some political, organizational, and institutional issues limit the impact and the adoption of *e*-participation, out of which is worth underscoring the role of civil servants' bureaucracy and the lack of institutional arrangements to sustain the digital democracy operation.

Key words: democratization of the state, Digital Era Governance, digital government, digital democracy, electronic participation

Sumário

INTRODUÇÃO	1
1. GOVERNO E TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA ERA DIGITAL: perspectivas e desafios	5
1.1 Governo e TIC: perspectivas acerca da incorporação das novas tecnologias na gestão pública	7
1.2 Governo digital: administração, serviços e participação eletrônica	11
1.3 Governança da Era Digital: reintegração, visão holística e radical digitalização	16
2. DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO NA ERA DIGITAL: e-participação no ciclo de políticas públicas	24
2.1 Modernização e Democratização: desafios do Estado na Era Digital	26
2.2 Democracia digital e participação cidadã no ciclo de políticas públicas	34
2.3 Experiências de democracia digital no Brasil: as Consultas Públicas Eletrônicas, o Gabinete Digital e o Orçamento Participativo Digital	42
2.3.1 As consultas públicas <i>online</i> do Governo Federal brasileiro	44
2.3.2 Gabinete Digital: o governo escuta, pergunta e responde	48
2.3.3 Orçamento Participativo Digital	52
2.4. Considerações Finais: perspectivas e desafios à democracia digital no Brasil	56
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	70

INTRODUÇÃO

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)¹ produziram duas ondas de inovação na administração do Estado: a primeira relacionada ao que se pode chamar de tecnologias analógicas e ao desenvolvimento da computação de grande porte (caracterizada pela incorporação dos transistores e circuitos integrados e dos computadores *mainframe*, pelo uso de meio magnético para armazenamento e pela adoção de linguagens de programação lineares e estruturadas), e a segunda relacionada com a *revolução* digital (associada ao advento da microcomputação, da interface gráfica, da Internet e das linguagens de programação orientadas a objetos e lógicas) (CEPIK, CANABARRO, POSSAMAI, 2010a).

Uma característica comum a estas duas ondas é que em ambas as TIC foram tratadas de maneira marginal pela literatura de Ciências Políticas, Administração Pública e Políticas Públicas, que tendeu a considerar as tecnologias como uma ferramenta auxiliar, uma variável meramente interveniente a ser considerada na análise do desempenho da gestão pública. Nessas condições, foram os acadêmicos e especialistas da área de sistemas de informações os que mais contribuíram para a análise teórica e prática acerca do emprego e do impacto das TIC no âmbito estatal ao longo do século XX (HOLDEN, 2007; HEEKS e BAILUR, 2007)

¹ Cabe fazermos uma distinção entre os termos sistemas de informação, Tecnologia da Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação. *Sistemas de informação*, eletrônicos ou não, “pode ser qualquer combinação organizada de pessoas, hardware, software, redes de comunicação, recursos de dados e políticas e procedimentos que armazenam, restauram, transformam e disseminam informações em uma organização” (O’BRIEN e MARAKAS, 2007, p. 4). *Tecnologia da Informação* (TI), por sua vez, “refere-se aos vários hardwares, softwares, redes de computadores e componentes de gerenciamento de dados necessários para o sistema de informação funcionar” (O’BRIEN e MARAKAS, 2007, p. 7). A diferença entre TI e *Tecnologia da Informação e da Comunicação* (TIC) reside na introdução de recursos de telecomunicação que, combinados com o suporte físico e lógico da TI, permite conectar as várias redes, superando o modelo comunicacional um-todos – em que a informação é transmitida de modo unidirecional aos terminais de acesso – de modo a adotar um modelo todos-todos, em que aqueles que integram a rede podem participar interativamente do envio e do recebimento de informações. Essa possibilidade teve origem nos anos 1970, com a Revolução Informacional (Revolução Telemática ou Terceira Revolução Industrial), mas experimentou seu maior desenvolvimento ao longo dos anos 1990 e 2000 – e é por isso que as TIC hoje são por vezes chamadas de Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (SUANNO, 2003). Como exemplos de TIC, citam-se as tecnologias mais antigas, como o rádio, a telefonia fixa e a televisão; bem como as novas, como os computadores pessoais (*personal computers*, PC), a telefonia móvel, a televisão a cabo, o correio eletrônico, a Internet (*world wide web*, *websites* e *homepages*, *streaming* e *podcasting*, wikis), as tecnologias de captação e tratamento de imagens e sons (fotografia, vídeo, sim, TV digitais), as tecnologias de acesso remoto ou *wireless* (Wi-Fi, Bluetooth), as redes de cabo de fibra ótica ou de conexões por satélite (BRUM e MOLERI, 2010).

Na última década, embora tenha havido um crescimento na produção científica sobre o tema – cobrindo desde modelos de avaliação do governo digital (*e.g.* WEST, 2005; BRASIL, 2007; NAÇÕES UNIDAS, 2008) e estágios de maturidade (*e.g.* LAYNE e LEE, 2001; NAÇÕES UNIDAS, 2003; RUEDIGER, 2003), até modelos conceituais amplos (*e.g.* FOUNTAIN, 2001; WEST, 2005; DUNLEAVY et al., 2006) – , parte significativa dessa produção consiste em estudos organizacionais e de gestão, focados nas experiências de governos locais, e adota uma abordagem essencialmente descritiva das estratégias aplicadas para a implementação de grandes projetos tecnológicos (ANDERSEN et al., 2010; HEEKS e BAILUR, 2007). Por conseguinte, ainda hoje há pouco desenvolvimento teórico e raros estudos empíricos amplos que dêem conta dos impactos das tecnologias sobre a capacidade estatal, o exercício da cidadania, a democracia, entre outras variáveis (HEEKS e BAILUR, 2007).

Diante disso, o presente trabalho busca avançar na pesquisa sobre a incorporação das novas tecnologias pelo Estado, de maneira a melhor compreender as características e os resultados desse fenômeno. Para tanto, propôs-se a atender alguns *objetivos gerais*: I) analisar as possibilidades de emprego das Tecnologias de Informação e Comunicação em diferentes domínios da gestão pública a partir das ferramentas de governo digital; II) identificar potenciais benefícios da adoção das TIC sobre a capacidade estatal em entregar serviços e fortalecer a democracia; III) elucidar os principais constrangimentos (institucionais, políticos, organizacionais, fiscais, etc) impostos à adoção de novas tecnologias na administração pública e IV) identificar formas como os governos vêm lidando com esses constrangimentos. Concluída essa etapa, o trabalho *objetivou especificamente*: i) caracterizar as iniciativas governamentais de democracia digital; ii) compreender o contexto e o alcance da democracia digital no Brasil e iii) identificar as potencialidades e os fatores limitadores ao

desenvolvimento da democracia digital no Brasil; iv) contribuir ao processo de aprendizagem e ao planejamento das atuais e futuras experiências de democracia digital no país.

Além da revisão da literatura especializada, foram realizados estudos de caso de três experiências brasileiras de democracia digital, com a finalidade de verificar na prática as dificuldades e os desafios enfrentados na implementação e na utilização de ferramentas de democracia digital. Para a consecução deste trabalho, foram essenciais, também, as informações e o conhecimento adquiridos por meio da atuação da autora no Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV-UFRGS) – em especial nos projetos de pesquisa “Avaliando o Desempenho do Governo Eletrônico no Brasil” (2008 - 2009) e “Governança de TI no Brasil: análise da institucionalização do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP)” (2010 - 2011) –, bem como a partir da realização do estudo “Instituições e Desempenho do Governo Digital: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai em perspectiva comparada” (POSSAMAI, 2010).

O trabalho divide-se em três partes principais². Em um primeiro momento, é apresentada uma revisão bibliográfica dos principais autores e temas presentes na literatura especializada, visando atender os objetivos gerais propostos. Apresentam-se diferentes perspectivas acerca da incorporação das TIC pelos governos, destacando as barreiras políticas, institucionais e organizacionais enfrentadas nesse processo. Aborda-se o tema do governo digital, suas aplicações e potencialidades e, em seguida, apresenta-se a Governança da Era Digital, conjunto de práticas que se propõe a lidar com os empecilhos existentes à construção de um governo integrado e focado nas necessidades do cidadão. O segundo capítulo trata especificamente da democracia digital, tema central deste estudo, buscando caracterizá-la como a utilização de ferramentas de *e-participação*, em atendimento às demandas por democratização e modernização da gestão pública. Analisam-se três experiências brasileiras,

² O trabalho foi estruturado seguindo os termos do Artigo 3º, Parágrafo Único, da Resolução nº 93-2007 da Câmara de Pós-Graduação da UFRGS.

das quais se busca depreender as potencialidades bem como os fatores limitadores do desenvolvimento da democracia digital no país. Por fim, nas considerações finais, pontos gerais abordados ao longo do trabalho são retomados e as principais conclusões são apresentadas. No que se refere à democracia digital, a análise dos três casos selecionados lança luz alguns desafios políticos, organizacionais e institucionais. Dentre eles, destacam-se: a ênfase dada pelos diferentes governos à participação popular na gestão pública; as habilidades da burocracia para lidar com as novas tecnologias, bem como a carência de instituições que sustentem as iniciativas de governo digital, o que limita a capacidade de resposta governamental às contribuições encaminhadas pelos cidadãos através dos meios digitais. O problema da exclusão digital também aparece como claro e relevante fator limitador. Com base nesses resultados, algumas recomendações são apresentadas, com o intuito de orientar o planejamento das experiências atuais e futuras de democracia digital no país.

1. GOVERNO E TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA ERA DIGITAL: perspectivas e desafios

Na década de 1990, diante da ampliação no número de usuários das novas Tecnologias de Informação e Comunicação da Era Digital (em especial, a Internet) e face ao *boom* do comércio eletrônico, autores afirmavam que a progressiva adoção dessas tecnologias processaria uma mudança radical na natureza e no modo de funcionamento da democracia, do governo e do próprio Estado (*e.g.* BIMBER, 2003; HEEKS, 2002; OLIVER e SANDERS, 2004). No extremo das visões otimistas, os “hiper-modernistas” previam que as tecnologias tornariam os governos mais racionais, eficientes e ubíquos, a ponto de tornar-se irrelevante a manutenção material das organizações governamentais (MARGETTS, 2007). Passado o frenesi inicial, porém, novos estudos passaram a chamar a atenção para os constrangimentos políticos, organizacionais e institucionais, existentes no interior do Estado, os quais imporiam freios à velocidade tanto do processo de incorporação das novas tecnologias, quanto das transformações dele decorrentes (*e.g.* FOUNTAIN, 2001; WEST, 2005; KRAEMER e KING, 2006).

Reconhecidas ambas as perspectivas, fato é que as Tecnologias de Informação e Comunicação tem sido progressivamente empregadas pelas organizações estatais para responder aos desafios e às demandas que lhes são colocados, cujas formas de lidar estão cada vez mais condicionadas às possibilidades e escolhas impostas pelas novas formas de ação e interação criadas com a mudança no ambiente tecnológico, dentro e fora dos governos (MARGETTS, 2007). As TIC têm sido adotadas tanto para a operação e a realização dos processos e trâmites internos à administração pública, quanto para a prestação de serviços e abertura de canais de comunicação com a sociedade. Essas experiências convencionaram-se chamar governo eletrônico (*e-governo*) e, mais recentemente, *governo digital*.

Contudo, na medida em que foram estudadas e ampliadas as potencialidades de emprego das TIC na gestão pública, evidenciaram-se, sim, os constrangimentos existentes, inerentes à organização do Estado. Ficou clara a necessidade de romper com a rigidez do padrão de relacionamento burocrático e hierárquico, partindo para um modelo de ação e operação integrado e em rede, fluido entre as fronteiras organizacionais. Ilhas burocráticas, formatos de coleta e armazenamento de informações heterogêneos, processos e bases de dados próprios duplicados, a lógica competitiva de atuação dos órgãos, entre outros, mostraram-se fatores inibidores da realização do ideal de governo holístico e integrado, vislumbrado a partir da adoção das TIC. Frente a essas condições, autores passaram a apontar para o surgimento de uma nova doutrina de administração pública, que se propõe a lidar com os desafios impostos ao Estado no século XXI: a Governança da Era Digital (DUNLEAVY et al, 2006).

Feitas essas considerações, o presente capítulo tem como objetivo apresentar as potencialidades bem como os constrangimentos existentes ao uso das Tecnologias de Informação e Comunicação pelos governos. Para tanto, em um primeiro momento, realiza-se uma breve revisão do argumento dos principais autores que analisaram as questões políticas, organizacionais e institucionais que cerceiam a adoção das novas tecnologias e limitam a abrangência das transformações inicialmente previstas. Em seguida, caracterizam-se as formas por meio das quais as TIC vêm sendo empregadas em distintos domínios da administração pública, conformando o que se entende hoje por governo digital. São destacados os benefícios do uso das novas tecnologias, bem como as barreiras que se apresentaram à operação do governo digital ao longo das duas últimas décadas. Nesse contexto, apresenta-se Governança da Era Digital, tanto com o fim de compreender os empecilhos decorrentes do padrão burocrático e fragmentado que caracteriza a gestão pública

ainda hoje, quanto para visualizar as soluções que vêm sendo apresentadas para lidar os mesmos.

1.1 Governo e TIC: perspectivas acerca da incorporação das novas tecnologias na gestão pública

Ao final da década de 1990, as previsões dos “tecnófilos”, “hiper-modernistas” ou “ciber-utópicos” não se realizaram. A computação em rede não revolucionou as organizações administrativas e sociais e, embora tenham experimentado alguma horizontalização, as hierarquias não desapareceram e, inclusive, foram reforçadas a partir do controle à distância, proporcionado pelo crescente uso das tecnologias como ferramenta de gestão. O Estado Virtual, “um governo cada vez mais organizado em termos de agências virtuais e de redes transversais, público-privadas, cuja estrutura e capacidade fundam-se sobre a Internet e a *web*” (FOUNTAIN, 2001, p. 4, *tradução nossa*), não refletiu a realidade do final do século XX. Passou-se a questionar, portanto, quais elementos, características ou fatores impediam a realização das transformações eventualmente previstas.

Jane E. Fountain (2001), em “*Building the Virtual State*”, trabalho seminal que inaugurou o novo tom nos estudos sobre a incorporação das tecnologias pelos governos, recorre a uma abordagem organizacional e institucionalista para compreender como esse processo se deu nos Estados Unidos. Indo além das análises mais superficiais, a autora argumenta que os principais desafios não são o grau da capacidade tecnológica detida para colocar os governos presentes na *web*, mas a superação de barreiras institucionais e políticas, o que requer novas habilidades, novas regras e formas de trabalho, bem como novas estruturas organizacionais.

A autora elabora um modelo de análise (o *Technology Enactment Framework*) que reúne, além do fator ‘tecnologias’, os atores, as regras e instituições, os valores e as formas organizacionais, com vistas a analisar e compreender as relações e as resistências que surgem ante a adoção de novas tecnologias e sistemas de informação pelos governos. Com base nesse modelo, a autora busca demonstrar o impacto das instituições formais (leis, regulamentos, processos orçamentários, etc) e informais (redes, normas, confiança, capital social) sobre como a estrutura e a política perceberão e incorporarão as tecnologias. Chama-se a atenção para as “instituições profundas” (*deep institutions*), procedimentos, rotinas e padrões cognitivos construídos ao longo do tempo, que moldam as expectativas dos atores sobre a realidade e fortemente alteram suas ações e opções em relação à adoção das tecnologias – ou outras mudanças institucionais ou estruturais (FOUNTAIN, 2001).

Fountain (2001) conclui que, por melhor que seja o desenho de uma rede computacional a ser implementada por um governo, se não forem meticulosamente considerados o peso das lógicas internas à administração, os resultados a que se chegará estarão longe dos esperados. Ademais, afirma que a tendência é que os atores institucionais utilizem as novas tecnologias (e as redes informacionais a partir delas constituídas) para reforçar a realidade e o equilíbrio de forças existentes, mesmo quando o uso a se dar à tecnologia não for o mais eficiente ou racional para a organização.

Seguindo a linha de raciocínio de Fountain (2001), mas carregando sua interpretação com um tom ainda mais incrementalista (LINDBLOM, 1981), Darrell M. West (2005) elabora um modelo conceitual em “*Digital Government: Technology and Public Sector Performance*”. Segundo o modelo, fatores como cenário organizacional, recursos orçamentários, grupos em conflito e liderança política estabelecem os parâmetros através dos quais são condicionadas a velocidade e a amplitude da mudança tecnológica nas administrações públicas.

De acordo com West (2005), há inúmeras razões devido às quais as mudanças nas estruturais dos governos, decorrentes da adoção das TIC, tendem a ser graduais e pequenas em escala. Dentre essas razões, o autor destaca: (1) o arranjo institucional, dado que os governos estão divididos em vários órgãos que competem por recursos entre si, e a jurisdição de cada um deles reduz a capacidade dos *policymakers* de reunir o corpo de funcionário para trabalhar de forma conjunta na promoção das inovações tecnológicas; (2) a escassez dos recursos orçamentários, que limita a possibilidade da implementação de serviços eletrônicos ou do uso das tecnologias; (3) os grupos em conflitos, que disputam os recursos limitados e tomam ações e decisões de maneira fragmentada e descentralizada, dificultando a produção de mudanças em larga escala, mesmo quando os benefícios das novas tecnologias são evidentes; e, por fim (4) as normas culturais e os padrões de comportamento individual, que podem afetar a maneira através da qual a tecnologia é utilizada pelos cidadãos e pelos *policymakers*.

West (2005) afirma que a adoção de tecnologias pelos governos é antes um processo gradual e evolutivo, de rearranjo das estruturas e formas de operação interna à administração pública, e não uma *revolução* – expressão que alguns autores insistem em enfatizar (e.g. BALUTIS, 2001; CHAHIN et al., 2004). E, conclui: “evolução, não revolução, é a regra” (WEST, 2005, p. 6, *tradução nossa*).

Kraemer e King (2006) são ainda mais céticos em relação à realização de transformações de larga escala na organização do Estado a partir do emprego das Tecnologias de Informação e Comunicação. Afirmam que as TIC *per se* não têm a capacidade de afetar a estrutura organizacional dos governos e, sendo assim, não podem ser tomadas como instrumento de reformas administrativas, como se vinha advogando. Os autores analisam os impactos das tecnologias sobre as estruturas organizacionais do governo estadunidense, tomando desde a adoção do *mainframe*, passando pela incorporação dos *Personal Computers* (PC) até chegar à adoção de processos e serviços baseados na Internet. Em consonância com a

conclusão de Fountain (2001), os autores concluem que as tecnologias não promovem reformas; pelo contrário, seu emprego tem sido buscado para beneficiar e reforçar os arranjos políticos e institucionais vigentes, mantendo o *status quo*. Segundo eles:

“as decisões sobre o emprego de TI são tomadas pela alta diretoria e seus subordinados diretos. Eles usam a TI para atender os interesses gerais da organização, mas esses interesses gerais geralmente se cruzam com seus próprios interesses. Usam as TI para ampliar as informações à sua disposição; para aumentar o controle sobre os recursos; racionalizar as decisões ante seus superiores, subordinados e clientes; [...]. Esses objetivos não vão necessariamente contra o bem-estar da organização, [...]. No entanto, tais objetivos geralmente não estão associados (e frequentemente são contrários) às reformas administrativas” (KRAEMER e KING, 2006, p. 4, *tradução nossa*).

Em suma, ao final de uma década, sem dúvida os estudos supracitados contribuíram para a compreensão das barreiras, dos meandros e das dificuldades encontradas para a adoção das novas tecnologias na gestão pública. Destacou-se, assim, o papel e a importância de se levar em consideração os fatores institucionais, políticos e fiscais quando do planejamento e avaliação da adoção das tecnologias por organizações governamentais, em especial quando em comparação com organizações privadas.

No entanto, apesar de Fountain (2001), West (2005) e Kraemer e King (2006) imporem um freio no otimismo que havia acerca das transformações que acarretaria o advento das novas TIC, fato é que os governos adotaram progressivamente diferentes tecnologias, seja para simplificar processos internos, seja para inovar as formas de entregar serviços e de interagir com a sociedade. Apesar de minimizarem os ânimos acerca de uma possível revolução na organização do governo e do Estado, os autores pecam em não reconhecer e/ou analisar mais detidamente os impactos das mudanças que têm sido processadas sobre a capacidade estatal e a democracia a partir da adoção das Tecnologias de Informação e Comunicação.

A próxima seção dedica-se a apresentar algumas dessas mudanças, enquadradas no escopo do chamado *governo digital*, que têm inovado os meios de operação interna da gestão

pública, bem como as formas de entrega de serviços e de participação do cidadão. Na seção seguinte, tratar-se-á da Governança da Era Digital, que consiste em modificações amplas (institucionais e estruturais), fundadas e decorrentes – ainda que indiretamente – do emprego das TIC na gestão pública.

1.2 Governo digital: administração, serviços e participação eletrônica

Em resposta ao *boom* do comércio eletrônico na década de 1990 e às pressões da sociedade por uma administração pública capaz de lidar com os imperativos de uma economia global em rápida transformação, governos começaram a se fazer presentes em meio eletrônico através da criação das primeiras páginas oficiais na *web* (SCHELIN, 2007; HANNA, 2010). Com o tempo, passou-se a fazer uso das TIC também para: (1) disponibilizar informações *online* sobre serviços públicos prestados (locais e horários de atendimento, documentos necessários para realização de trâmites, etc.); (2) melhorar a arrecadação tributária, utilizando softwares governamentais para promover maior eficiência dos processos; (3) diminuir os custos transacionais dos procedimentos burocráticos internos com o uso de intranets e sistemas de informação; (4) ampliar a transparência, divulgando nos *sites* governamentais as contas e os gastos governamentais a cidadãos e empresas; entre outros.

Embora haja resistências e dificuldades à implementação das mudanças, a digitalização³ dos processos de governo e dos serviços tem conduzido a administração pública para uma nova realidade, marcada pela desmaterialização de suas rotinas de trabalho, de seus registros e até mesmo de sua existência física. Surge, assim, o governo eletrônico (e-governo, *e-gov*) ou *governo digital*. O **governo digital** é entendido como “contínua otimização na

³ Por digitalização entende-se a conversão para formatos digitais (arquivos de computadores, telefones celulares, televisões digitais, etc.) de dados (imagens, sons, documentos, entre outros), antes armazenados em meios analógicos.

oferta de serviços, na participação cidadã e na governança, mediante a transformação das relações internas e externas ao Estado a partir do uso das tecnologias, da Internet e das novas mídias” (GARTNER GROUP, 2000, *tradução nossa*)⁴. Dessa definição, podem-se depreender os três grandes domínios do governo digital, analiticamente úteis para a compreensão do tema, quais sejam: os *e-serviços*, a *e-participação* e a *e-administração*⁵.

Os ***e-serviços*** consistem na prestação (total ou parcial) de serviços públicos através de meios eletrônicos ou digitais, como páginas na *web*, SMS, quiosques eletrônicos, aplicativos de *smartphones*, de tablets ou de TV digital, entre outros. Abrange desde a prestação de informações sobre serviços realizados presencialmente (endereço do órgão competente, horário de funcionamento da agência, taxas, etc) até a realização completa da transação (emissão de certificados, pagamento de tributos e taxas, matrícula escolar, etc.).

A ***e-participação***, também chamada *e-democracia*⁶, consiste na criação de mecanismos, ferramentas e canais eletrônicos ou digitais, com a finalidade de ampliar a transparência das atividades governamentais e prestar contas à sociedade, bem como para possibilitar a participação dos cidadãos nos processos de elaboração de políticas públicas e na avaliação da qualidade dos serviços (eletrônicos ou não). Consiste na difusão de informações, bem como na criação de espaços de discussão e deliberação (‘webforuns’, blogs, consultas eletrônicas, voto eletrônico, audiências públicas transmitidas por videoconferência, comunidades virtuais), entre outros mecanismos. As redes sociais (Orkut, Facebook e Twitter)

⁴ Há inúmeras definições dadas aos termos “governo eletrônico” e “governo digital” (SCHELIN, 2007), sendo a definição do Gartner Group a mais presente na literatura. Para conhecimento de outras definições existentes, ver: Prado (2009), Martinuzzo (2008), Matsuda (2006).

⁵ Essa divisão tem finalidade mais analítica e serve à classificação dos distintos projetos e iniciativas de governo digital. Contudo, como se verá mais adiante, os domínios se interpenetram, e a realização de um sustenta-se sobre a consecução de outro – em especial quando se trata da prestação de serviços eletrônicos e de mecanismos de *e-participação*, os quais dependem de, no mínimo, alguns trâmites e processos eletrônicos internos na retaguarda da administração (*back office*).

⁶ A *e-democracia* ou democracia digital vem sendo recentemente estudada na literatura, sobretudo após a campanha à do então candidato Barack Obama à Casa Branca. Existem diferentes interpretações acerca do tema, que vão desde a utilização por parte dos governos de ferramentas de *e-participação* para democratizar e facilitar o controle social sobre a gestão pública, até interpretações que apontam para o surgimento de um fenômeno político-social amplo que evidencia a gestação de um modelo de democracia da Era Digital. Como ficará claro no capítulo seguinte, a interpretação adotada neste trabalho circunscreve a democracia digital à *e-participação*.

também têm servido à prestação de informações e à consulta da população acerca temas da agenda pública.

Por fim, o domínio da **e-administração** abrange a utilização das TIC para apoiar a realização de processos e trâmites internos que sustentam as áreas finalísticas da administração. Destaca-se o uso de intranets e extranets, sistemas de informação, certificados e assinaturas digitais, entre outras ferramentas de apoio à gestão e à tomada de decisão.

Visto isso, percebe-se que a primeira mudança relevante provocada pelo governo digital consiste na superação da barreira espacial. Quanto a esse ponto, a adoção das tecnologias permite a quase total eliminação das barreiras físicas e, muitas vezes, temporais, aproximando os cidadãos da administração pública. A interação, ao ser mediada pelo uso das tecnologias, deixa de ser fundamentalmente síncrona, estando alguns serviços eletrônicos, por exemplo, disponíveis ubiquamente, 24 horas por dia e 7 dias por semana (24x7), independentemente do horário e local de funcionamento dos órgãos públicos.

Outra inovação possibilitada pelo emprego das novas Tecnologias de Informação e Comunicação, sobretudo a internet, trata-se da oportunidade de superar o paradigma unidirecional de comunicação [Estado → Sociedade], adentrando um paradigma não-linear e interativo em duas ou múltiplas vias [...→Estado ↔ Sociedade ↔ Empresas ↔ Estado→...] (WEST, 2005). Em decorrência disso, governos vêm modificadas as formas de relacionamento com três atores principais de atores: outras instâncias ou níveis de governo, empresas e cidadãos. Nas relações **G2G** (*Government to Government*), as transações e comunicações entre os diferentes órgãos de um mesmo governo ou entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) foram facilitadas pelo uso de intranets, extranets e outros sistemas de informação. Na interação **G2C** (*Government to Citizen*), canais, sítios, quiosques eletrônicos, entre outros, passaram a ser utilizados para mediar as transações e a comunicações entre o governo e a sociedade, principalmente no que diz respeito à prestação

de informações e serviços públicos, bem como às oportunidades de participação. Já nas relações **G2B** (*Government to Business*), foram modificadas a maneira com que empresas transacionam com os governos, seja nos processos licitação (com o uso do pregão eletrônico, por exemplo), seja na expedição de certificados, autorizações, licenciamentos ou pagamento de tributos. O Quadro I sintetiza os conceitos apresentados.

Quadro I: Governo Digital – domínios e relações

	Tipo	Definição	Ferramentas
Domínios analíticos do governo digital	e-serviços	Prestação de serviços públicos através de meios eletrônicos ou digitais. Pode ser <i>parcial</i> (prestação de informações sobre serviços realizados presencialmente, por exemplo) até a realização <i>completa</i> da transação.	Páginas eletrônicas oficiais, redes sociais virtuais (para informações e notícias), serviços via telefone celular (SMS ou aplicativos de smartphone), quiosques eletrônicos, aplicativos de tablets ou de TV digital, etc.
	e-participação	Mecanismos eletrônicos ou digitais com vistas à promoção da transparência e da prestação de contas, bem como à participação dos cidadãos nos processos de elaboração de políticas públicas e na avaliação da qualidade dos serviços (eletrônicos ou não).	Publicação de dados e informações governamentais em sítios eletrônicos, portais de transparência, redes sociais, entre outros. Espaços de discussão e deliberação <i>online</i> , como 'webforuns', blogs, consultas eletrônicas, voto eletrônico, comunidades virtuais, etc.
	e-administração	Utilização de TIC para armazenar e compartilhar dados, informações, comunicações, no intuito de facilitar e otimizar a realização de processos e trâmites internos e apoiar a gestão e a tomada de decisão da administração.	Utilização de intranets e extranets, sistemas de informação, certificados e assinaturas digitais, entre outros.
Principais relações do governo digital	G2G (<i>Government to Government</i>)	Utilização das TIC para facilitar e/ou inovar as transações e comunicações entre os diferentes órgãos de um mesmo governo ou entre os diferentes níveis de governo.	Utilização de intranets e extranets, sistemas de informação, certificados e assinaturas digitais, entre outros.
	G2C (<i>Government to Citizen</i>)	Utilização das TIC para facilitar e/ou inovar as formas de interação, transação e comunicação entre governo e a sociedade (especialmente, para serviços públicos e participação).	Ferramentas, informações e mecanismos em páginas eletrônicas oficiais, blogs, quiosques eletrônicos, etc.
	G2B (<i>Government to Business</i>)	Utilização das TIC para facilitar e/ou inovar as formas de interação, transação e comunicação entre governo e empresas.	Pregão eletrônico, nota fiscal eletrônica, expedição de certificados, autorizações ou licenciamentos através de sítios eletrônicos ou ferramentas digitais, pagamento e/ou declaração de impostos através de canais digitais ou sistemas de informação.

Fonte: elaboração própria.

Ante tais possibilidades⁷, as novas iniciativas e grandes projetos de governo digital geralmente vêm acompanhados de justificativas no sentido da melhoria qualitativa na prestação de serviços, da melhoria da eficiência e da transparência dos processos de governo e da busca de uma maior *accountability* do setor público (CHAHIN et al, 2004). Empregando TIC, é possível também reduzirem-se os custos administrativos, na medida em que se comprimem tempo e distância e se viabiliza a integração de processos e serviços e a reutilização de informações, através de uma conexão mais eficiente entre órgãos, bancos de dados e sistemas. Ademais, por meio do governo digital, abra-se a possibilidade de ampliar-se significativamente o número de canais governamentais de contato e interação com cidadãos, organizações não-estatais e organizações internacionais, oportunizando novos espaços às manifestações democráticas.

Enfatizados os inúmeros benefícios, porém, à medida que foram sendo implementadas as novas ferramentas, tornou-se claro que a realização das potencialidades comumente associados ao governo digital encontra uma série de barreiras internas à administração pública, tal como destacado por Fountain (2001) e outros (HEEKS, 2006; ROCHELEAU, 2005; HANNA, 2010). A heterogeneidade dos padrões dos sistemas de informação e das bases de dados (novos e legados), por exemplo, dificulta a comunicação e a fluidez dos

⁷ Tendo em mente a definição e a amplitude desse fenômeno, cabe explicar a adoção do termo *governo digital*, ao invés de *governo eletrônico* (*e-governo* ou *e-gov*) – expressão essa mais comumente utilizada na literatura e nos documentos oficiais. Parte dos autores que tratam do tema, sobretudo ao longo dos anos 1990 e início dos 2000, tendem a restringir o ‘governo eletrônico’ à prestação de serviços públicos ou à coleta eletrônica de informações pelos órgãos governamentais. Por exemplo, West (2000, p. 2, *tradução nossa*) afirma que o “*e-governo* refere-se à prestação de serviços e informações através da Internet ou outros meios digitais”. No entanto, todo e qualquer governo hoje é *eletrônico*. Segundo Dunleavy et al. (2006), a própria burocracia weberiana fundamenta-se sobre registros e arquivos, sistematicamente organizados e indexados, tarefa que já na década de 1930 era automatizada com o uso dos cartões perfurados. Segundo Heeks (2008, *tradução nossa*), os “governos têm praticado o *e-governo* por mais de 50 anos: o uso do primeiro mainframe no Escritório de Estatística [dos Estados Unidos] era ‘governo eletrônico’. Apenas não havíamos dado esse nome há cinquenta anos”. A diferença entre o governo digital de hoje e o que existiu no século passado reside no fato que: “na maioria das vezes, mesmo já na década de 1980, o impulso para automatizar sistemas de armazenamento e de recuperação mudou apenas o tamanho e a capacidade dos sistemas administrativos, mas não sua operação fundamental. Arquivos de registros diminuíram em número e aumentaram em tamanho [...]. No entanto, o *modus operandi* essencial não se alterava muito” (DUNLEAVY et al., 2006, p. 12, *tradução nossa*). O que se presencia atualmente, porém, é um fenômeno mais amplo, que envolve não só o emprego das TIC na automação de rotinas e na prestação de serviços e informações, mas, sim, a transformação (ainda que não tão radical como se previa) nas formas de operação dos processos de governo, bem como nas maneiras por meio das quais governo e cidadãos transacionam. O modo de operação foi modificado, e não só pela adoção de ferramentas eletrônicas, mas também de dispositivos de comunicação e novas mídias digitais. Portanto, com o fim de evitar uma interpretação parcial e demarcar essa distinção, adota-se aqui o termo *governo digital*.

trâmites e processos através das fronteiras organizacionais, onerando e até mesmo impedindo a realização de uma série de *e*-serviços que dependem da combinação de informações detidas por distintos órgãos. Essa situação decorre do fato que os sistemas de informação governamentais adotados ao longo das últimas décadas apenas automatizaram as rotinas e procedimentos de cada órgão ou departamento, sem o redesenho prévio dos processos que padronizasse os formatos e eliminasse etapas desnecessárias – etapas essas que poderiam ser completadas por meio do compartilhamento de dados e informações com outros órgãos que já os detêm. Diante dessa realidade, novas instituições, formas de organização e de operação da administração pública têm surgido, a ponto de Dunleavy et al. (2006) afirmarem o surgimento de uma nova doutrina de gestão pública, que tem como fundamento a integração possibilitada pelas novas Tecnologias da Informação e da Comunicação. Trata-se da Governança da Era Digital, apresentada a seguir.

1.3 Governança da Era Digital: reintegração, visão holística e radical digitalização

As dificuldades em incorporar tecnologias e viabilizar sua intercomunicação ao longo do conjunto da administração pública, decorrentes da heterogeneidade dos sistemas legados e dos conflitos dos grupos de interesse (FOUNTAIN, 2001; WEST, 2005), foram ainda mais aguçadas ao longo da década de 1990, quando da implementação de reformas gerenciais e constituição do Novo Gerencialismo Público (*New Public Management*). Os incentivos dados à competição inter-agências e ao insulamento levaram à proliferação de ilhas burocráticas, com sistemas hierárquicos e de gestão independentes uns dos outros e resistentes à (co)operação transversal. Nesse contexto, tecnologias foram contratadas e incorporadas com o fim de atender aos objetivos internos de cada órgão ou departamento, o que acabou levando à

duplicação de inúmeros trâmites e sistemas (físicos e tecnológicos) e a uma diversidade de padrões e formatos (DUNLEAVY et al., 2005). Dados os recursos escassos e a lógica competitiva, ao invés de funcionarem de maneira integrada, cada órgão tende a guardar para si os dados que coleta, resistindo a compartilhá-los com os demais. Como resultado, o ônus recaiu sobre o cidadão, que, com a ampliação do número de centros de ação e decisão, passou a ter que percorrer inúmeras etapas para obter um serviço, pagar uma taxa, conseguir uma licença, etc.

Diante dessa realidade, e em respostas às pressões e demandas originadas por mudanças nas formas de operação no ambiente não-estatal (a partir da adoção de novas tendências tecnológicas pela sociedade e pelo setor empresarial), uma série de práticas inovadoras, arranjos institucionais e valores têm sido adotados na gestão pública para lidar com os empecilhos e desafios à realização do governo digital. A partir do estudo de sete países (Estados Unidos, Japão, Reino Unido, Canadá, Austrália, Holanda e Nova Zelândia)⁸, Dunleavy et al. (2006) identificaram um conjunto complexo de mudanças no sentido de tornar o governo mais ágil, integrado e focado nos usuários finais, o qual os autores reúnem sob a proposta de uma nova doutrina de administração pública: a Governança da Era Digital (*Digital Era Governance*, DEG) (DUNLEAVY et al., 2006).

A DEG beneficia-se das novas Tecnologias de Informação e Comunicação para realizar algumas práticas bem-sucedidas do NPM (como a *accountability* e a flexibilidade), enquanto busca reverter os efeitos colaterais resultantes da fragmentação que sucedeu à

⁸ Dunleavy et al. (2006), em sua obra seminal que inaugura o desenvolvimento teórico da Governança da Era Digital (*Digital Era Governance*), elaboraram um estudo em que relacionam os arranjos institucionais e o poder da indústria de Tecnologia da Informação sobre os contratos governamentais de terceirização (variáveis independentes) à performance governamental em termos de TI (variável dependente). As variáveis são operacionalizadas a partir das seguintes dimensões. 1) *Arranjos institucionais*: ausência de freios e contrapesos (*checks and balances*) nos arranjos de governança (relação negativa); permeabilidade da cultura burocrática à *expertise* técnica (relação positiva); permeabilidade do país às reformas inspiradas no NPM (relação negativa); presença de estímulo governamental ao governo digital (relação positiva). 2) *Poder da indústria de TI*: baixa competitividade no processo licitatório (relação negativa); forte dominância do mercado pelas cinco maiores empresas (relação negativa); capacidade *in-house* do governo, isto é, informática pública (relação positiva). Por fim, a 3) *Performance da TI governamental* é medida através: da taxa de projetos de TI descartados antes de sua conclusão; relação entre os preços entre TI do setor público e do setor privado; da modernidade relativa dos sistemas de TI governamental em relação aos do setor privado. Para saber mais sobre o modelo e os resultados encontrados a partir desse estudo, ver Dunleavy et al. (2006).

experiência gerencialista (HANNA, 2010). A Governança da Era Digital reúne mudanças sob três aspectos principais: (1) a reintegração, (2) o desenvolvimento de uma visão holística de administração, baseada nas necessidades dos usuários, e (3) a radical digitalização.

A *reintegração* compreende o reagrupamento de funções diversas e de grupos de competências que foram segmentados em vários órgãos e espalhados por complexas redes interorganizacionais. O objetivo é retirar dos usuários o ônus de ter que perseguir, de órgão em órgão, as inúmeras etapas e trâmites necessários à obtenção de um serviço público. Para tanto, busca-se incentivar o compartilhamento de dados por todos os ramos e níveis de governo (DUNLEAVY et al., 2006; SCHELIN, 2007). A coordenação e a colaboração são valores necessários à realização dessa mudança, para os quais as TIC podem ajudar, na medida em que viabilizam a interoperabilidade e a comunicação fluida entre os diversos órgãos⁹.

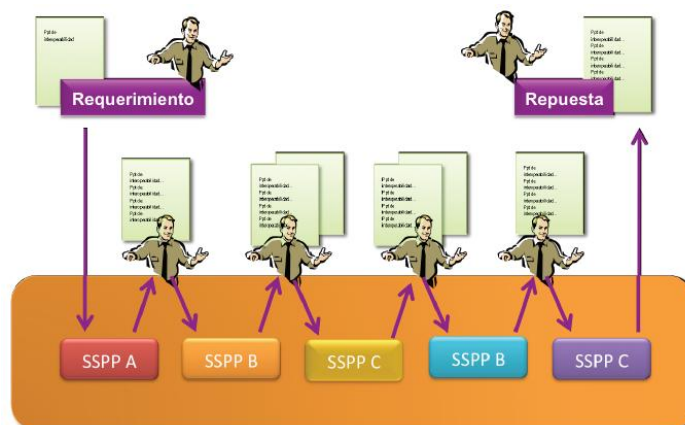
A *visão holística da administração pública* consiste no desenho de processos e na adoção de sistemas de informação que visem ao melhor e mais fácil atendimento das necessidades dos usuários, e não às rotinas e aos objetivos internos a cada órgão. Mais além da reintegração, as mudanças atingem toda a rede direta e indiretamente envolvida na realização das atividades finalísticas da administração pública, prevendo novas e amplas macroestruturas de ação. Para tanto, parte-se para reengenharia completa dos processos de governo (extirpando etapas desnecessárias, custos de conformidade, listas de checagem e formulários duplicados), bem como para a alteração dos estilos de gestão e das formas de tratamento dos sistemas de informação. Exige-se o compromisso de reutilização das informações já disponibilizadas nas bases de dados governamentais – ao invés da tradicional

⁹ Dentre os componentes-chave da reintegração, destacam-se: i) a governança integrada (*joined-up governance*, JUG) que visa reverter a agencialização por meio da fusão de funções e processos em órgão centrais amplos, capazes de coordenar e executar ações complexas e de grande escala; ii) a simplificação da rede do setor público (*network simplification*), aperfeiçoando uma visão geral da gestão pública e dos regulamentos que a sustentam, de modo a evitar a criação de equipes em vários setores altamente balcanizadas, o que dificulta o tratamento e a coordenação das políticas públicas através da administração; iii) o restabelecimento de processos centrais (*reinstating central processes*), cujo objetivo é eliminar a duplicação de procedimentos e hierarquias com funções genéricas similares, resultado direto das práticas do NPM (DUNLEAVY et al., 2006).

prática de demandar do usuário, a cada etapa do processo, as mesmas informações. O objetivo visado é a progressiva transição para um modelo de prestação de serviços do tipo parada única (*one-stop provision*) (DUNLEAVY et al., 2006; HANNA, 2010). As Figuras 1 e 2 representam essa mudança: enquanto sob as formas agencializadas da gestão pública, o cidadão tem que percorrer diversas etapas para obter a realização de um trâmite ou demanda, a reintegração e a visão holística propõem uma reorganização interna à administração, de modo a viabilizar a entrega de serviços públicos de maneira mais ágil e eficaz ao cidadão. Barros, Cepik e Canabarro (2009) exemplificam:

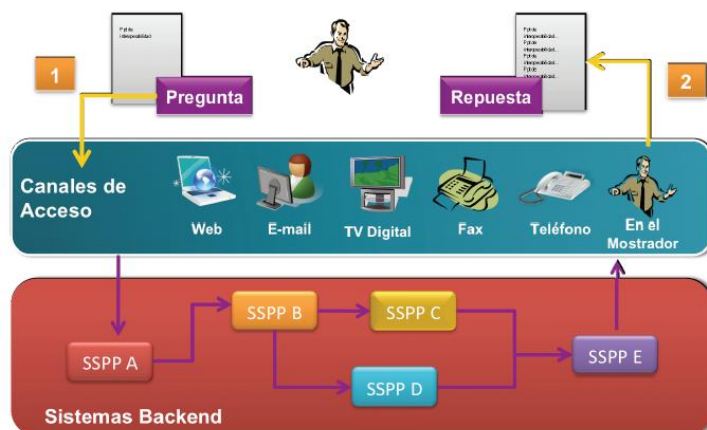
“Un ciudadano que requiere de algún tipo de subsidio (educación, vivienda, alimento u otro) acude a un determinado servicio público, el cual le solicita que realice otras interacciones con el Estado, estas podrán ser físicas o electrónicas en otras instituciones requeridas por el servicio público que inicia el proceso. Esa información adicional no aporta valor intrínseco al ciudadano, sólo es información intermedia y su único propósito es cerrar el proceso que la inició. [...] El modelo deseado se basa en un punto de atención único, multicanal, el cual producto de la interoperabilidad con otros organismos y servicios públicos resuelve los requerimientos de información intermedio, necesarios para completar el requerimiento del ciudadano” (BARROS, CEPIK e CANABARRO, 2009, p. 26-27).

Fig. 1: Modelo agencializado de administração pública



Fonte: BARROS, CEPIK e CANABARRO, 2009.

Fig. 2: Modelo integrado de administração pública



Fonte: BARROS, CEPIK e CANABARRO, 2009.

Já o terceiro e último aspecto da Governança da Era Digital refere-se diretamente ao uso da *web* e da internet pelos governos. A *radical digitalização* prevê que os canais eletrônicos deixem de ser vistos apenas como complementares aos convencionais, ocorrendo a transição completa para operações totalmente digitais (DUNLEAVY et al., 2005), de modo a superar o problema dos sistemas duplos (*two systems problem*) (WEST, 2005)¹⁰. Além dos serviços eletrônicos, são criadas novas formas de automatização de processos, que eliminam a intermediação humana e substituem os serviços realizados presencialmente (*zero touch technologies*, ZTT). Também se propõe a adoção de mecanismos eletrônicos que possibilitem aos usuários a auto-execução de suas demandas, facilitando uma administração pública isocrática (DUNLEAVY et al., 2006).

¹⁰ Segundo West (2005), embora tenham sido vendidas como ferramentas que iriam revolucionar a gestão pública, derrubar os custos administrativos e melhorar o desempenho do setor, a introdução das TIC (sobretudo da Internet) como meio alternativo de entrega de informações e serviços público acabou descumprindo essas promessas. Os investimentos em novas tecnologias são geralmente de grande monta, e os ganhos em eficiência não emergem espontaneamente; dependem, sobretudo, da ampliação do uso desses serviços eletrônicos ao ponto em que a prestação de serviços tradicionais possa ser substituída por alternativas totalmente digitais – e não apenas complementada por essa. “Na medida em que as agências governamentais têm de manter sistemas múltiplos de entrega, a prestação de serviços custará mais, pois a infraestrutura que fornece a declaração de impostos on-line ou o recibo eletrônico de queixas dos cidadãos existe sobre departamentos governamentais tradicionais, que operam através do contato face-a-face, ou via chamadas telefônicas, correspondências, etc.” (WEST, 2005, p. 30, *tradução nossa*). Ou seja, manter mais de um tipo de sistema de entrega para o mesmo serviço amplia, de início, os custos da administração. Caberia aos governos, então, incentivar e viabilizar o acesso a serviços essencialmente eletrônicos ou digitais, a fim de que se realizem os potenciais benefícios de eficiência e eficácia que promete o emprego das TIC na administração pública. Essa recomendação sendo complementar às necessárias medidas para promover e realizar a inclusão digital dos cidadãos.

A partir desses três grandes temas é possível depreender os dois primeiros princípios básicos da Governança da Era Digital: (1) a personalização de serviços públicos, cujo valor dependerá do grau de atendimento das necessidades específicas de cada usuário (*citizen-centric*); e (2) a co-criação exercida entre governo e usuários, em que ambos adicionam conteúdo e valor aos serviços, diretamente ou através do uso de comunidades e redes sociais – o que avança a idéia de governo centrado no cidadão para governo guiado pelo cidadão, *citizen-driven* (HANNA, 2010).

Há de se observar, porém, que apenas a criação de novas formas de entrega de serviços não origina, por si só, serviços mais eficazes e de maior valor para cidadãos e empresas. Medidas para modernizar e integrar as funções na retaguarda administrativa (*back office*) são necessárias, com vistas a viabilizar a transformação no sentido de construir um governo conectado e interligado, constituindo o princípio *whole-of-government approach*. A realização dessa visão depende, ainda, de uma mudança mais ampla, que atinja a cultura organizacional e o sistema de incentivos, de modo a estimular que departamentos e órgãos compartilhem dados, processos, infraestruturas e capacidades, independente das fronteiras organizacionais (HEEKS, 2006; HANNA, 2010).

Contudo, embora as TIC sejam a ferramenta central a sustentar o desenvolvimento de uma visão holística de administração, a Governança da Era Digital não é tecnologicamente determinada. As transformações, ainda que sejam pressionadas de dentro para fora (padrões de operação na sociedade, no setor privado, financeiro, etc), são eminentemente organizacionais e institucionais. Assim sendo, os custos para obtê-las estão associadas não só aos investimentos tecnológicos, mas (e sobretudo) aos custos decorrentes das mudanças nos padrões de relacionamento, na distribuição e no controle da informação, etc. – o que, inevitavelmente, gera resistências por parte de servidores e autoridades públicas em relação às iniciativas de governo digital (FOUNTAIN, 2001; DOVIFAT et al., 2004).

As mudanças trazidas com o governo digital e a Governança da Era Digital alteram o *status quo*, estabelecem novas regras para comportamentos, rotinas e processos de trabalho, reordenam e até eliminam fontes de poder (o que pode reduzir graus de autonomia dos burocratas), bem como promovem o surgimento de novos atores e/ou o desaparecimento de velhos. Fountain (2001) e West (2005) já apontavam para o surgimento de conflitos de interesse, a frear a incorporação das tecnologias pelos governos. Complementar a esses autores, Dovifat et al. (2004) resume as principais resistências elencadas pela literatura que aborda o tema, dentre as quais se destacam: a estrutura legislativa existente; os arranjos organizacionais; o grau médio de utilização das TIC pelos servidores; o conhecimento detido pela burocracia e autoridades políticas sobre as TIC em geral; as orientações dadas por gestores em relação às tecnologias; o controle dos orçamentos e dados como instrumento de poder¹¹; as habilidades e as dúvidas quanto à utilização das novas tecnologias e, por fim, os fatores culturais – especialmente aqueles relacionados à divisão de trabalho entre políticos e burocratas.

Nessas condições, afirma-se que a existência de lideranças e/ou autoridades políticas que sustentem projetos tecnológicos e estimulem sua adoção pelo conjunto da administração tem se mostrado elemento essencial para romper com essas resistências (DOVIFAT et al., 2004; HEEKS, 2006; POSSAMAI, 2010) . Há de se ter claro, portanto, que “a incorporação da tecnologia pelo governo é inerentemente um processo político” (WEST, 2005, p. 13) e como tal deve ter tratada tanto pela academia, quanto pelos gestores e consultores que desenham os grandes projetos.

¹¹ As iniciativas mais amplas de governo digital geralmente envolvem a reunião e o trabalho conjunto de dois ou mais órgãos da administração, ao que lhes imputa a necessidade de executar orçamentos que extravasam as suas fronteiras organizacionais, operando investimentos complexos e de grande soma. No entanto, a noção integradora de *whole-of-government* e *enterprise-wide* pode ser prejudicada (e mesmo inviabilizada) se não houver lideranças que concertem a utilização cooperativa e transversal dos recursos financeiros sob uma óptica distinta à isolada e setorial, tradicionalmente utilizada nos processos orçamentários do setor público e demais agências de fomento (HANNA, 2010; FOUNTAIN, 2001).

Em suma, as tecnologias podem não ter provocado reformas administrativas ao longo do século XX, tal como colocam Kraemer e King (2006), mas sua incorporação e emprego em iniciativas de governo digital têm de fato modificado as formas de interação e relacionamento tanto entre os órgãos governamentais, quanto entre o governo e a sociedade. As TIC não são instrumento de reforma. São, porém, hoje apresentadas como ferramentas essenciais para atender, de maneira inovadora, demandas e impulsos já existentes por reformas: sejam no sentido de modernizar a gestão pública, sejam no sentido de democratizá-la e abri-la ao controle social (POSSAMAI, 2010). Resultantes dessas experiências, novas práticas e arranjos organizacionais têm sido forjados, a ponto de autores afirmarem o surgimento de uma nova doutrina de administração pública, a Governança da Era Digital (DUNCENY et al, 2006).

Em estudos anteriores, já buscamos verificar a relação entre a utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação e os novos arranjos institucionais (as *e*-instituições) e a capacidade estatal de prestar serviços públicos eletrônicos (POSSAMAI, 2010). Por sua vez, o capítulo seguinte tratará especificamente do tema da democracia digital no Brasil, buscando enquadrá-la em um contexto de atendimento às demandas por democratização do aparelho de Estado.

A partir dos pontos levantados nesse capítulo e em Possamai (2010) e com base no estudo de caso de três relevantes experiências brasileiras de *e*-participação (as consultas públicas eletrônicas, o Gabinete Digital e o Orçamento Participativo Digital), objetiva-se identificar as potencialidades e os fatores limitadores do desenvolvimento da democracia digital no país e, assim, apontar caminhos e cuidados a serem tomados no planejamento das iniciativas atuais e futuras.

2. DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO NA ERA DIGITAL: e-participação no ciclo de políticas públicas¹²

A expansão do número de usuários da Internet tem criado novas formas de comunicação e interação entre governos e sociedade, bem como aberto novas oportunidades para a mobilização e o engajamento político dos indivíduos na Era Digital. Movimentos sociais têm se feitos presentes e mesmo se constituído nas redes sociais virtuais, manifestando-se e promovendo o debate e a construção de agendas e políticas. Problemas individuais são compartilhados na rede, onde acabam identificando-se, reunindo-se e conformando grupos maiores, com o potencial de amplificar vozes, sem a necessidade de intermediação de representantes ou partidos políticos¹³. Decorrente dessas e de outras iniciativas, o tema da democracia digital entrou na pauta do dia.

Por um lado, autores passaram a descrever a democracia digital como uma reação da esfera civil que, separada da esfera pública em uma democracia liberal, passou a criar e a reivindicar novas formas de engajamento e participação política, dando origem a um novo modelo de democracia virtual (WILHELM, 2000; HILL e HUGHES, 1998, DAHLBERG, 2011). Por outro lado, autores mais céticos, refratários às previsões que apontavam verdadeiras transformações na organização das relações Estado–Sociedade, apontam que a mera adoção de novas tecnologias apenas reafirma o *status quo*, não alterando a correlação de forças existente no sistema político-administrativo (KRAEMER e KING, 2006).

¹² Este capítulo foi redigido no formato de um artigo pronto para submissão a publicação, nos termos no Artigo 3º., Parágrafo Único, da Resolução nº. 93/2007 da Câmara de Pós-Graduação. Sendo assim, informações e remissões contidas ao longo do texto fazem referência ao capítulo em si, podendo contemplar dados que já foram apresentados no capítulo anterior, em que foi realizada a revisão bibliográfica.

¹³ Ao longo do ano de 2011, várias manifestações constituíram-se a partir de contatos nas redes sociais, eminentemente Facebook e Twitter: os Indignados (Espanha), o OccupyWallStreet (Estados Unidos), a Marcha pela Liberdade e a Marcha Contra a Corrupção, no Brasil, apenas para citar alguns exemplos.

Longe das interpretações extremadas que opuseram tecnófilos e neoludistas ao longo da década de 1990 (CEPIK e EISENBERG, 2001), fato é que, mesmo que as previsões mais otimistas (ou mesmo exageradas) não tenham se realizado, existe sim um processo em marcha no sentido da progressiva adoção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) pelos governos. As TIC têm sido empregadas seja com fim de inovar a forma de operação e organização do aparelho do Estado, seja no intuito de criar novos meios e facilitar a interação entre governo e sociedade, o que se convencionou chamar governo eletrônico e, mais recentemente, *governo digital*.

Dentre as experiências recentes de governo digital, destaca-se a criação de mecanismos de participação eletrônica (*e-participação*), que visam oportunizar a atuação dos cidadãos no ciclo de políticas públicas, configurando o que aqui se entende por democracia digital. A democracia digital, assim definida, não configura um novo tipo democrático; consiste, sim, na criação de um conjunto de ferramentas e canais eletrônicos e digitais que visam atender, de maneira inovadora, as demandas por *modernização* e, sobretudo, por *democratização* da gestão pública – demandas essas que remetem à crise do Estado keynesiano-burocrático na década de 1980 (HELD, 2006; DRAIBE & HENRIQUE, 2006).

Partindo dessa perspectiva, busca-se aqui ir além de uma visão otimista e eminentemente normativa (HEEKS e BAILUR, 2007), chamando a atenção para o peso do arranjo institucional e político sobre a realização da democracia digital (FOUNTAIN, 2001; WEST, 2005; DOVIFAT et al, 2004; POSSAMAI, 2010; BARROS, CANABARRO e CEPIK, 2010), de modo a verificar quais as potencialidades e quais os fatores limitadores do uso das novas tecnologias para a promoção da democratização do Estado na Era Digital. O objetivo do trabalho não é testar efetivamente uma hipótese, mas explorar e discutir o emergente fenômeno da democracia digital à luz das recentes transformações ocorridas nas formas de organização do aparelho do Estado, que têm suscitado mesmo a formatação de uma

nova doutrina de gestão pública, qual seja: a Governança da Era Digital (DUNLEAVY et al, 2006).

Nesse sentido, o artigo está sistematizado em três seções principais, além das considerações finais. Em um primeiro momento, discutem-se brevemente as interpretações e as proposições de reforma da administração pública face à crise do Estado no final do século XX, com o fim de contextualizar a adoção de iniciativas de governo digital e o surgimento da Governança da Era Digital como um novo regime de administração pública. A segunda seção abordará o tema específico da democracia digital, definida enquanto uma das dimensões possíveis de governo digital no que se refere especificamente ao emprego das novas tecnologias para oportunizar o controle social e a participação do cidadão no ciclo de políticas públicas. Já na terceira seção, apresentam-se estudos de caso de três experiências de brasileiras *e-participação*, com o fim de depreender as potencialidades e os possíveis constrangimentos ao desenvolvimento da democracia digital no país. Para tanto, tomam-se como objeto de análise as consultas públicas eletrônicas promovidas pelo Governo Federal brasileiro, o Gabinete Digital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e a experiência do Orçamento Participativo Digital, da Prefeitura de Belo Horizonte. A título de conclusão, os principais pontos do trabalho são retomados e alguns desafios e perspectivas ao desenvolvimento do tema no Brasil são levantados, dentre os quais se destacam questões de ordem política, organizacional e institucional, além do problema da exclusão digital.

2.1 Modernização e Democratização: desafios do Estado na Era Digital

O Estado de Bem-Estar social e a administração pública burocrática que o sustentou sofreram uma crise fiscal e de legitimidade a partir da década de 1970, quando do

esgotamento do modelo de desenvolvimento keynesiano característico do pós-guerra. David Held (2006), ao tratar do tema da crise, destaca duas linhas teóricas que se propuseram a analisar o fenômeno e a sugerir alternativas ao impasse. Primeiro, assentados sobre premissas pluralistas, os teóricos do *'governo sobrecarregado'* apontavam para um círculo vicioso, em que a busca pelo atendimento das diversas demandas de uma sociedade plural aumentava o gasto público, pressionando a inflação, enquanto cerceava as iniciativas individuais (HUNTINGTON, 1975). Adotada pela Nova Direita, essa interpretação serviu ao desenvolvimento e à aplicação de preceitos gerencialistas no setor público, advogando a reforma do Estado e a imposição de limites à intervenção estatal sobre o mercado e a sociedade. Na contraparte do debate, partindo de premissas marxistas, os teóricos da *'crise de legitimação do Estado'* afirmavam que as contradições de classe inevitavelmente produziriam a deslegitimação do Estado que, enquanto servia ao capital, buscava-se mostrar como ente neutro para a sociedade. Diante da inexistência de alternativas dentro das estruturas sócio-econômicas vigentes, a solução da crise seria o progressivo surgimento de instituições socialistas e o estabelecimento da democracia no ambiente de trabalho e nas comunidades locais (PATEMAN, 1970). Essa fermentação teórica esteve por trás dos movimentos sociais que surgiram na França na década de 1960 e tomaram corpo no Brasil na década de 1980, com os novos movimentos sociais, o novo sindicalismo e as comunidades de base (eclesiais e urbanas) (SADER, 1988).

Fundadas sobre esses diagnósticos elaborados para compreensão e enfrentamento da instabilidade vivida, duas alternativas de respostas à crise foram apresentadas na década de 1990, propondo alternativas à estrutura e organização da gestão do Estado. Por um lado, o Novo Gerencialismo Público (*New Public Management*, NPM) foi defendido e aplicado como a resposta neoliberal a uma administração pública considerada muito grande, pesada e ineficiente. Fazia-se necessário reestruturar o papel do Estado, desconcentrar, descentralizar e

flexibilizar a gestão e a execução (LANE, 2000; BRESSER PEREIRA, 1998). Para tanto, propunha-se a separação não só entre política e administração, mas também entre decisão e gestão, concedendo aos gestores *gerentes* um controle ativo e discricionário das decisões (*free to manage*), focadas em atender, eficientemente, o cidadão-*cliente* (HUGHES, 1998). O cumprimento com objetivos e resultados pré-estabelecidos, a avaliação do desempenho e a competição entre agências técnicas insuladas seriam os parâmetros para a alocação dos recursos e para a formatação das políticas. No Brasil, essas práticas foram introduzidas, de modo mais ou menos efetivo, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995.

Por outro lado, a alternativa popular e sindical apontou para a necessidade de retomada e ampliação da participação, em um modelo que questionava o papel do Estado como único protagonista da gestão pública. Argumentava-se que a complexificação das políticas e a extensão de seu escopo não só para a área social, mas também cultural e ambiental, deixara evidente a incapacidade das burocracias centralizadas e insuladas em agregar e lidar com os novos temas. Por conseguinte, passou-se a defender a ampliação dos canais de participação e de deliberação abertos à sociedade, a fim de que cidadãos e grupos sociais tivessem oportunidades reais de contribuir para a formulação das políticas, bem como de defenderem as alternativas que melhor lhes atendessem. Tal como pontuam Santos e Avritzer (2002):

“[A] concepção tradicional de gestão burocrática advoga uma solução homogênea para cada problema, [...]. No entanto, os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais nas quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição (Sabel, 1997). [Nessas condições,] o conhecimento detido pelos atores sociais passa [...] a ser um elemento central não apropriável pelas burocracias para a solução de problemas de gestão. [...] Aí residiria o motivo da re-inserção no debate democrático dos assim chamados ‘arranjos participativos’” (SANTOS e AVRITZER, 2002 , p. 48).

Embora não cheguem a configurar uma nova doutrina de gestão pública¹⁴, como o NPM, os arranjos participativos configuram tentativas reais de construção de uma Administração Pública Societal (*Societal Public Administration, SPA*) (PAES DE PAULA, 2005; CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2010). A SPA consiste em um projeto político que visa “ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais [...], desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas” (PAES DE PAULA, 2005, p. 39). Tem como elemento central e orientador a *gestão social* (TENÓRIO e SARAVIA, 2006)¹⁵.

Inicialmente, o colapso da União Soviética, a crise dos modelos de industrialização baseados na substituição de importações em países como a Índia, México e Brasil, bem como as pressões exercidas pela globalização do capitalismo, favoreceram o neoliberalismo e o NPM, em detrimento da Administração Pública Societal, cuja aplicação limitou-se a algumas experiências locais. Contudo, os custos sociais associados à solução neoliberal (aumento da exclusão, do desemprego, das desigualdades e da injustiça), por um lado, e a contínua expansão do papel do Estado e dos gastos governamentais nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por outro, além do sucesso de modelos alternativos (como o do chamado Socialismo de Mercado, na China), aumentaram as exigências colocadas sobre o Estado neoliberal. A atuação insulada e desconectada das agências acabou por introduzir elementos duplicados e não-cooperativos na gestão pública, o que dificultou, ao invés de facilitar, os processos de governo e onerou

¹⁴ Por doutrina de gestão pública entende-se um conjunto de princípios, idéias, valores e práticas que orientam a organização e a operação da gestão pública visando à realização dos fins a que se propõe (políticos, institucionais, etc.).

¹⁵ Em um esforço para retomar o debate acerca do *público* da gestão e da administração pública, Tenório e Saravia (2006) definem gestão social como “aquelas ações do poder público que são implementadas com a participação da sociedade civil. Ou seja, a gestão social é o processo por meio do qual a sociedade contribui à *res publica* através das diferentes instâncias já existentes no Estado, como é o caso dos conselhos municipais, ou de movimentos sociais que reivindicam direitos, [...]. Não significa portanto exclusão dos poderes constituídos. É, sim, a possibilidade de a própria dinâmica social acompanhar e sugerir ações que o Estado não observa com clareza e que o mercado percebe em função de seus interesses particulares” (TENÓRIO e SARAVIA, 2006, p. 127).

cidadãos e empresas em suas interações com o Estado (DUNLEAVY et al, 2006; POSSAMAI, 2010).

Por conseguinte, nenhuma das alternativas apresentadas à crise do Estado keynesiano-burocrático mostrou-se capaz de responder com eficácia às demandas e aos desafios enfrentados pelos Estados contemporâneos (CEPIK, CANABARRO & POSSAMAI, 2010b). Tal como expressa Held (2006), ao defenderem uma redução/revisão do papel, do tamanho e/ou do protagonismo no Estado, o NPM e a SPA subestimam a capacidade e os recursos do próprio Estado, que derivam, por exemplo, de seus aparatos burocráticos, administrativos e coercitivos (HELD, 2006). Logo, a proposição de *alternativas* ao moderno aparelho de Estado acabou experimentando significativas limitações ao seu desenvolvimento.

É neste contexto que as Tecnologias de Informação e Comunicação começaram a ser empregadas como uma ferramenta chave para apoiar a gestão pública, criando novas possibilidades e oportunidades para melhorar, simultaneamente, a eficiência e a legitimidade do aparelho de Estado. Embora já há alguns anos os governos operem serviços públicos e outras atividades através de mídias eletrônicas tradicionais (televisão, telefone, rádio etc), a novidade reside nas possibilidades de processamento, de comunicação e de criação de novos espaços de interação e compartilhamento, baseados, sobretudo, na Internet. A internet é uma ferramenta transformadora, pois permite que qualquer indivíduo ou organização produza e publique informações e conteúdos os mais diversos, independentemente de entidades intermediárias (GOMES, 2005). Rompe-se, assim, com a concepção de cidadão como mero consumidor de informações e serviços e abre-se espaço para uma interação mais intensa em duas ou múltiplas vias: ‘Sociedade \leftrightarrow Sociedade’, ‘Sociedade \leftrightarrow Estado’ e ‘Estado \leftrightarrow Estado’. Esse modelo de interação e relação foi progressivamente introduzido na gestão administração pública nas últimas duas décadas, tanto em resposta ao *boom* do comércio eletrônico nos anos 1990 e às pressões por um governo capaz de lidar com os imperativos de

uma economia global em rápida transformação (SCHELIN, 2007; HANNA, 2010), quanto com o fim de atender às novas demandas informacionais e de serviços, geradas por uma população cada vez mais atenta aos seus direitos de cidadania (CEPIK, EKLUND & EISENBERG, 2001).

Embora se reconheça que as TIC não sejam instrumentos de reforma administrativa (KRAEMER e KING, 2006), fato é que criam possibilidades para atender os desafios e as demandas que têm sido impostos à gestão pública nas últimas décadas. As novas tecnologias passaram a ser empregadas tanto para alcançar uma maior celeridade e um menor custo nos processos de governo e na prestação de serviços, quanto para criar novas oportunidades de participação popular e canais de interação governo–cidadão (G2C). Surgiu, assim, o chamado *governo digital*.

O governo digital é entendido como "a contínua otimização na oferta de serviços, na participação cidadã e na governança, mediante a transformação das relações internas e externas ao Estado a partir do uso das tecnologias, da Internet e das novas mídias" (GARTNER GROUP, 2000, *tradução nossa*)¹⁶. Dessa definição, podem-se depreender as três principais dimensões do governo digital, analiticamente úteis para o estudo do tema, quais sejam: os serviços eletrônicos (*e-serviços*), a participação eletrônica (*e-participação*) e a administração eletrônica (*e-administração*)¹⁷.

Os *e-serviços* consistem na prestação, total ou parcial, de serviços públicos através de meios eletrônicos e digitais (páginas na *web*, SMS, quiosques eletrônicos, aplicativos de *smartphones*, de TV digita, entre outros), idealmente integrados em um ponto único de

¹⁶ Há inúmeras definições dadas aos termos “governo eletrônico” e “governo digital” (SCHELIN, 2007), sendo a definição do Gartner Group a mais presente na literatura. Para conhecimento de outras definições existentes, ver: Prado (2009), Martinuzzo (2008), Matsuda (2006).

¹⁷ Essa divisão tem finalidade mais analítica e serve à classificação dos distintos projetos e iniciativas de governo digital. Contudo, os domínios se interpenetram, e a realização de um sustenta-se sobre a consecução de outro – em especial quando se trata da prestação de serviços eletrônicos e de mecanismos de *e-participação*, os quais dependem no mínimo de alguns trâmites e processos eletrônicos internos na retaguarda da administração (*back office*).

entrega¹⁸ e dispostos de maneira intuitiva ao cidadão (por temas, faixa de vida, ocupação etc). A *e-administração* refere-se à utilização de TIC para apoiar a realização de trâmites que sustentam as áreas finalísticas, envolvendo não só a automatização de tarefas rotineiras, por meio da adoção de sistemas de informação, mas o completo redesenho dos processos de governo, no intuito de dinamizá-los, eliminando etapas desnecessárias e tornando-os mais eficientes e eficazes. Já a *e-participação* compreende o emprego de tecnologias com vistas a ampliar a transparência das atividades governamentais, bem como a possibilitar a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas. Consiste não só na publicação e difusão de dados e informações, mas também na criação de espaços democráticos de discussão, debate, deliberação e tomada de decisão em canais eletrônicos e digitais ('webforuns', blogs, consultas eletrônicas, voto eletrônico, comunidades virtuais, etc).

Sendo assim, conjuntamente, as três dimensões do governo digital apresentam potencialidades relevantes para o atendimento tanto das demandas por modernização, quanto das demandas por democratização do aparelho do Estado. As primeiras estão diretamente associadas ao emprego das TIC para inovar os meios de operação e os processos internos da administração pública, bem como as formas de prestação dos serviços públicos. Ao passo que a democratização da gestão pública tem diante de si as ferramentas de *e-participação*, que tornam possível uma maior aproximação dos governos à sociedade e vice-versa.

A progressiva implementação de experiências de governo digital trouxe à tona, porém, os obstáculos impostos à digitalização da gestão pública, decorrentes da rigidez burocrática e da fragmentação do aparelho de Estado, que impõem barreiras à operação em rede

¹⁸ A prestação de serviço a partir do modelo parada única ou ponto único de entrega (*one-stop provision*) pode assumir diferentes formas: os balcões únicos (*one-stop shops*), onde vários serviços públicos são prestados pela mesma equipe, co-localizada; as janelas únicas (*one-stop windows*), onde somente a interface disponível para o usuário está integrada; e os serviços integrados em rede (*web-integrated services*), onde a interface do usuário bem como os processos de governo levados ao cabo para a consecução do serviço estão integrados, sendo essencialmente eletrônicos. O objetivo é reduzir o ônus que recai sobre os cidadãos ou empresas quando da necessidade de realizar um trâmite ou obter um serviço junto à administração pública. Para tanto, é necessário que os vários órgãos trabalhem conjunta e transversalmente, operando processos através das fronteiras organizacionais e resolvendo os problemas de duplicação existentes (DUNLEAVY et al, 2006; HANNA, 2010; BARROS, CEPIK e CANABARRO, 2009).

(FOUNTAIN, 2001; DUNLEAVY et al, 2006). Dessa forma, ciente das potencialidades das TIC para atender às demandas por reforma da gestão pública, mas face aos constrangimentos organizacionais originados, sobretudo, com a agencialização e o insulamento promovidos pelo NPM, uma nova doutrina de administração pública vem sendo gestada: Governança da Era Digital (*Digital Era Governance*, DEG).

Visando superar os limites e as contradições do gerencialismo e da gestão social, a Governança da Era Digital propõe a reintegração de funções antes fragmentadas em inúmeras agências, o redesenho de processos de governo a partir de uma ótica baseada nas necessidades dos usuários finais dos bens e serviços públicos (cidadãos, empresas, órgãos etc), bem como transformação (e não apenas a suplementação) de processos convencionais por alternativas totalmente digitais (DUNLEAVY et al, 2006). Operando de dentro para fora um processo de reforma com vistas a dar conta dos desafios colocados ao Estado na Era Digital, a DEG faz uso das novas tecnologias para aprofundar algumas práticas bem-sucedidas do NPM, como a ênfase na *accountability* e a flexibilidade, enquanto evita os efeitos colaterais da fragmentação resultante da experiência gerencialista (DUNLEAVY et al, 2006; HANNA, 2010). A proposta consiste em um conjunto complexo de mudanças nas formas de operação, comunicação e interação dos órgãos governamentais, cujo objetivo é a realização de um governo mais ágil e focado no usuário, o qual passa a ter condições de orientar e monitorar mais facilmente e autonomamente o processamento de suas demandas junto à administração (DUNLEAVY et al, 2006).

Embora careça ainda de maior fundamentação teórica e empírica¹⁹, a Governança da Era Digital tem aos poucos sido empregada no plano concreto, através das iniciativas de *governo digital* e das reformas daí decorrentes. Como visto, o objetivo explícito é tanto

¹⁹ A Governança da Era Digital pode ser compreendida como uma tentativa de superar a dicotomia entre as alternativas do Novo Gerencialismo Público e da Administração Pública Societal. Contudo, enquanto doutrina de administração pública, ainda carece de maior fundamentação teórica e estudos empíricos. Tal como o Novo Gerencialismo Público, sua progressiva adoção será matizada e adaptada aos interesses e visões dos governos nacionais e dos grupos de interesses diversos.

modernizar a prestação de serviços e os processos de governo, quanto abrir a gestão pública à participação cidadã no ciclo de políticas públicas. As primeiras duas dimensões já foram objeto de análise em outro trabalho (POSSAMAI, 2010). Cabe procedermos, então, ao estudo acerca de como o governo digital insere-se na lógica de democratização da gestão pública, a partir das oportunidades que a *e-participação* cria à atuação cidadã no processo de formulação e elaboração das políticas públicas, promovendo o que aqui se entende por *democracia digital*.

2.2 Democracia digital e participação cidadã no ciclo de políticas públicas

Em 1987, em sua obra *O Futuro da Democracia*, Norberto Bobbio (1987) já observara que, uma vez consolidado o modelo democrático representativo liberal, o aprofundamento do processo democrático e da transformação democrática da sociedade somente ocorreria com a conquista dos espaços até então ocupados pelos centros de poder não democrático, hierárquicos e burocráticos, quais sejam: a grande empresa e o aparelho de Estado (BOBBIO, 1987). Escrevendo em finais da década de 1980, a afirmação de Bobbio (1987) remete-nos diretamente à demanda por democratização da gestão pública e ao tema da participação popular.

A discussão acerca dos níveis necessários (e aceitáveis) de participação cidadã na política está presente desde sempre no cerne da teoria democrática. Segundo os elitistas, a participação deve ser mínima e restrita ao voto a cada novo ciclo eleitoral, o necessário para manter a renovação competitiva de uma elite com a competência de governar (SCHUMPETER, 1961). Os pluralistas, embora reconhecessem uma competição mais ampliada entre variados grupos de interesse e não apenas entre elites, também circunscrevem

a participação do povo ao voto em diferentes instâncias (DAHL, 1997). Indo além dessas posturas passivas delegadas ao cidadão, teóricos da democracia participativa defendem a transformação do modelo democrático-liberal hegemônico, advogando que os processos democráticos e participativos devem existir não só no âmbito do Estado, mas também das organizações civis, do ambiente de trabalho, da família etc. (PATEMAN, 1970; BARBER, 1994). Buscando equilibrar esse debate, Beaumaster (2007) afirma que

“na medida em que a discussão sobre a melhor forma de democracia continua, aparentemente estamos atingindo algo como um meio termo. A perspectiva dominante apóia formas indiretas de participação, como o voto, enquanto, ao mesmo tempo, aquiesce ao fato de que alguns métodos mais diretos de participação pública são necessários. Isso certamente nos deixa sob um consenso de que a participação dos cidadãos deve ser apoiada como um componente fundamental da tomada de decisão” (BEAUMASTER, 2007, p. 130, *tradução nossa*).

Sendo assim, o debate acerca da participação do cidadão na gestão pública acompanha o tema da reforma do aparelho do Estado, na medida em que se tem buscado a construção de espaços e arranjos participativos no seio da democracia liberal reinante.

No Brasil e em outros países periféricos, após os anos vividos sob o jugo de governos autoritários, a redemocratização trouxe consigo demandas por descentralização, vista como medida essencial para aproximar as políticas públicas das realidades locais (ALMEIDA, 2007). Concomitantes ao processo de restituição do sistema partidário e eleitoral, canais de participação e deliberação também passaram a ser abertos por uma série governos, com a finalidade de ouvir, debater e construir políticas junto aos cidadãos e aos grupos sociais. Conferências nacionais, precedidas de suas respectivas congêneres estaduais e municipais, e conselhos nacionais e subnacionais de políticas públicas foram criados (MARONI, 2005; AVRITZER, 2007; IPEA, 2010). Em prefeituras da Frente Popular, comissões de planejamento, orçamentos participativos e outras formas específicas de participação popular foram implementadas, com vista a promover a gestão social (PAES DE PAULA, 2005; TENÓRIO e SARAVIA, 2006).

Nesse ínterim, com a difusão do número de usuários das Tecnologias de Informação e Comunicação e em face às bem-sucedidas iniciativas de prestação de *e*-serviços, fizeram-se perceptíveis as possibilidades de aprofundamento desse processo de democratização do aparelho de Estado através da criação de mecanismos e espaços virtuais de diálogo, debate e deliberação entre governos e sociedade. Passou-se a falar de democracia digital, democracia eletrônica, ciberdemocracia, teledemocracia ou, ainda, democracia virtual, democracia online, etc. – dependendo do autor e da ênfase que se deseja dar, bem como da tipologia adotada²⁰.

De maneira geral, a democracia digital é apresentada como tendo o objetivo de “apoiar os cidadãos, de forma flexível, na participação da vida pública por meio da tecnologia da informação” (MELLO, 2009, p. 51). Indo além do papel que é conferido ao cidadão no Estado democrático-liberal, a democracia digital possibilitaria

“prover o acesso dos cidadãos às informações e conhecimentos existentes no governo a respeito de serviços, políticas e recursos disponíveis, [tornando] possível a transição de um modelo mais passivo, de busca de informações, para um modelo mais ativo, de participação, envolvendo diferentes formas de representação e participação popular” (SOARES Jr & SANTOS, 2007, p. 3).

Beaumaster (2007) elenca um rol de vantagens da democracia digital *vis-à-vis* a democracia ‘tradicional’ (representativa ou participativa): i) a *conveniência*, na medida em que a utilização de TIC, em especial a internet, possibilita o acesso a informações e à participação em processos democráticos 24 horas por dia, 7 dias por semana (24x7), sem a necessidade de deslocamento; ii) o *alcance*, dada a possibilidade de atingirem-se e reunirem-se audiências muito maiores, independentemente de distâncias e fronteiras; iii) a

²⁰ O debate acerca dos fundamentos teóricos da democracia digital é recente. Por ora, se percebe uma predominância de trabalhos que discutem o tema a partir de uma ótica mais ou menos habermasiana, fundamentada na adoção ou na crítica ao conceito de esfera pública virtual. Para mais informações sobre esse debate, ver: GOMES, W; MAIA, R. C. M. Comunicação e Democracia: Problemas e Perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008. Para uma crítica à literatura sobre o tema, ver Gomes (2007). Além desses trabalhos é interessante as mais diversas tipologias de democracia digital presentes na literatura, destacadas por Abreu (2009). Soares Jr. e Santos (2007) também enunciam uma classificação. Em comum, todas essas tipologias trazem uma visão de democracia digital enquanto fenômeno político-social amplo, envolvendo além da participação eletrônica, as campanhas eleitorais em meios digitais, a prestação de serviços eletrônicos, o desenvolvimento da sociedade civil, etc., em consonância com o desenvolvimento da cidadania na Era Digital (MOSSBERGER, 2010). Neste trabalho, porém, entende-se a democracia digital segundo as características apresentadas na seção 1 e 2, isto é, como a disponibilização de ferramentas digitais de participação do cidadão nas diferentes etapas do ciclo de políticas públicas, inserida em um contexto maior de demanda não só por democratização, mas também por modernização e legitimação do aparelho de Estado.

multiplicidade de meios e mídias, o que possibilita mitigar várias circunstâncias, como barreiras de linguagem, deficiências auditivas e/ou visuais, níveis de escolaridade, de competência tecnológica, etc.; iv) a abertura de espaço a *opiniões individuais*, sem ter a necessidade de fazer-se representar através de partidos, associações, entidades, para ser ‘ouvido’. Além disso, Beaumaster (2007) elenca vantagens vinculadas à qualidade e à qualificação da informação, quais sejam: v) a maior *amplitude informativa*, tanto nas mãos dos formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão (que passam a ter contato direto com múltiplas perspectivas e preferências), quanto à disposição dos indivíduos (que passam a contar com um conjunto de informações, customizadas de acordo com seu nível de compreensão e de interesse, além de disporem de múltiplos níveis e *hiperlinks*, que permitem aprofundar o conhecimento sobre o tema, de modo a tornar o diálogo mais bem informado e melhor preparado); e vi) o *armazenamento de informações*, isto é, o arquivamento dos diversos dados e informações reunidos a partir das contribuições dos cidadãos para uma dada questão, podendo ser usados em políticas futuras ou para a detecção de tendências da sociedade (BEAUMASTER, 2007)²¹.

É, portanto, amplo o leque de possibilidades criadas a partir da utilização das novas tecnologias para ampliar espaços e facilitar a participação e o engajamento dos cidadãos nas questões públicas, a ponto de autores reivindicarem a necessidade de uma revisão teórica da democracia, com o fim de abarcar a *democracia digital* (MELLO, 2009; DAHLBERG, 2011). Esta pode ser pensada, por exemplo, “como uma combinação de democracia participativa e deliberativa [...] um composto de redes e pessoas, em que o processo de decisão é guiado por processos deliberativos” (MELLO, 2009, p. 50). Ou, também, como um modelo de democracia reativa ao espaço público, que fomenta o ativismo e a contestação através da

²¹ Esses dois últimos elementos merecem especial destaque, na medida em que, ao abrir-se espaço para informações advindas da sociedade e do mercado, ampliam-se as possibilidades de que se alcance não só um processo mais democrático de gestão pública, mas também uma escolha social eficiente, tal como lembra Ruediger (2006), resgatando os ensinamentos de Arrow (1951).

produção de informações, discursos e conteúdos independentes e alternativos em relação às instituições políticas e sociais hegemônicas (DAHLBERG, 2011)²².

Contudo, dado o desenvolvimento ainda embrionário da experiência, ainda não se produziram reflexões suficientemente elaboradas e coesas que dêem conta da democracia digital (ABREU, 2009). Gomes (2007) busca discutir e clarificar os problemas que afetam a justificação e a fundamentação teórica e epistemológica das experiências de democracia digital presentes literatura²³. O autor afirma que, para cada projeto e prática de democracia digital, necessariamente encerra-se um modelo subjacente de democracia e uma concepção do Estado e de seu papel nas relações com o mercado e com a sociedade, sendo maior ou menor uma *ênfase* participacionista ou liberal, de acordo com o governo ou autor que delineia a iniciativa. Essa decisão e escolha, porém, nem sempre se fazem claras e objetivas nos estudos acerca do tema (GOMES, 2007)²⁴. Na verdade, o que Gomes (2007) busca destacar é que

“*não existem democracias digitais, existem iniciativas e experiências digitais pró-democracia em Estados democráticos reais. Que são, em geral, Estados de base institucional liberal-democrata. Assim, repúblicas digitais são, ao fim e ao cabo, um conjunto de ferramentas e dispositivos baseados na Web (padrão mínimo) ou o desenho de instituições ou de dimensões de instituições políticas digitais (padrão máximo) que se acoplam a uma plataforma institucional de um Estado liberal-democrático*” (GOMES, 2007, p. 24, *grifo nosso*).

²² A partir de uma revisão da produção acadêmica e da análise de experiências reais, Dahlberg (2011) caracteriza os posicionamentos ou tipos ideais de democracia digital, que compartilham cada qual uma retórica e um conjunto de práticas, identidades e valores. O autor chega a quatro proposições de democracia digital: a posição liberal-individualista, a posição deliberativa, o tipo reativo ao público (*counter-publics*) e a versão marxista-autonomista. O autor observa, ainda, a possibilidade da articulação de outros modelos, como o ciber-feminista, o comunitarista e o pós-modernos. Para mais informações sobre os quatro posicionamentos, ver: Dahlberg (2011). Para uma crítica a essas perspectivas, ver: Gomes (2007).

²³ Gomes (2007) apresenta a dicotomia existente na literatura sobre o tema, que contrapõe as perspectivas radical-liberal e democrata-participacionista em relação ao papel das novas TIC, em especial a Internet, para a democracia contemporânea, e as prescrições e os impactos da adoção de uma ou outra perspectiva sobre o desenho e a importância das práticas a serem concebidas. Essas perspectivas guardam divergências não apenas semânticas e epistemológicas, mas políticas. E vão além, atingindo concepções de democracia digital formuladas por autores democratas comunitaristas, republicanos cívicos, democratas deliberacionistas, etc. Gomes (2007) é crítico dessas interpretações. Segundo o autor, cada modelo está meramente buscando uma fundamentação teórica para a configuração da democracia digital segundo o tipo de democracia que é da preferência de cada autor.

²⁴ A imprecisão da grande parte dos trabalhos quanto ao ponto de partida adotado no que se refere ao modelo de democracia e de Estado é considerada, pelo autor, quiçá uma das maiores falhas nos estudos sobre o tema – sendo o trabalho de Norris (2001) uma das poucas exceções. Gomes (2007) dedica uma seção exclusiva para discutir o trabalho de Pippa Norris (2001). Em *‘Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide’*, a autora parte afirmativamente de um modelo de democracia schumpeteriana para argumentar que as experiências de democracia digital servem senão para nutrir e reforçar as instituições representativas de um Estado democrático-liberal. A participação até pode ser patrocinada através dos meios digitais, mas o foco é a produção de informações que promovam a transparência, a abertura e a *accountability* dos órgãos governamentais, além de canais de comunicação entre a população e seus representantes ou instituições intermediárias (NORRIS, 2001).

Sendo assim, diferentemente das interpretações que apontam para o surgimento de um novo modelo de democracia, fundado na transformação da ação e da mobilização político-social do cidadão, a democracia digital é aqui entendida a partir de uma perspectiva institucional²⁵. Busca-se compreender as oportunidades de interação criadas no seio dos aparatos institucionais do Estado democrático, especialmente as “iniciativas institucionais no vetor cidadãos-Estado (oportunidades de participação ou de oferta de *inputs* por parte da cidadania na forma de votos, respostas a sondagens, decisões ou sugestões orçamentárias, registro e discussão de opiniões em fóruns eletrônicos etc.)” (GOMES, 2007, p. 11).

Por *democracia digital* entende-se, portanto, a criação e disponibilização de ferramentas eletrônicas e digitais com vistas a responder, de uma forma inovadora, às demandas por democratização e modernização da gestão do Estado democrático-liberal. Ferramentas essas que objetivam não apenas oportunizar a participação cidadã no processo de elaboração de políticas públicas, mas também ampliar o alcance dessa participação, de modo a aumentar o número de canais e abarcar maior número indivíduos, grupos e entidades, reconhecendo a importância das contribuições da sociedade e das sinalizações do mercado para a obtenção de uma escolha social mais eficiente e eficaz (RUEDIEGER, 2006; CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2011b; SANTOS e AVRITZER, 2002). Tem-se, então, a caracterização da democracia digital enquanto iniciativas e práticas reunidas em uma das três dimensões do governo digital: a *e-participação*. Beaumaster (2007) é quem melhor define o termo. Segundo a autora:

“a e-participação é, simultaneamente, uma abordagem, uma técnica e uma ferramenta, que representa uma *nova forma de tratar velhos problemas e velhas*

²⁵ Alternativamente à vertente institucional, Gomes (2007) caracteriza a *vertente social e crítica* da democracia digital, que se atém aos estudos sobre ciberpolítica, ciberativismo e movimentos sociais na internet, concebendo a internet e demais TIC como possibilidades e oportunidades frente aos tradicionais problemas do baixo engajamento cívico, da participação política e do capital social no quadro da crise da democracia representativa. Essa perspectiva funda-se sobre a crítica à democracia liberal, propondo a utilização de iniciativas digitais “a) destinadas à formulação de reivindicações diante de um Estado que lhe é naturalmente adversário; b) apropriadas para o desafio [...] às formas tradicionais e institucionalizadas da circulação do poder político; c) voltadas para que a sociedade cuide dos seus próprios assuntos, apesar e a prescindir do Estado e das instituições políticas” (GOMES, 2007, p. 13). Vale observar que, em seu texto, o autor descarta essa interpretação, dado que, nela, o *cidadão* aparece sem a *civitas*, ou seja, sem a comunidade política, o Estado – o que é impraticável. É a *civitas* que, ao fim e ao cabo, dá forma, status e encerra as vontades do cidadão.

questões, especialmente no que toca o acesso dos cidadãos aos processos de governo. [...] a e-participação estrutura um conjunto particular de atividades, através das quais o público pode obter informações e serviços, ao passo que contribui com o sistema. [...] é uma ferramenta específica para o desenvolvimento e a intensificação da participação pública, bem como um meio de aceder os representantes eleitos e administradores. Em outras palavras, a e-participação não é só um novo jeito de fazer as mesmas coisas velhas, mas [algo] que têm o potencial de transformar o acesso dos cidadãos [aos governos e assuntos que lhes afetam diretamente]” (BEAUMASTER, 2007, p. 128, tradução e grifos nossos)

Em consonância com a interpretação de Beaumaster (2007), em documentos que aferem o desempenho do governo digital em diferentes países, as Nações Unidas classificam os mecanismos de *e-participação* em três tipos principais. Em primeiro lugar, avalia-se o uso que se faz da Internet e de outras TIC como ferramenta para prestar e disseminar informações para cidadãos e empresas sobre temas da agenda de políticas públicas, processos, regulamentos, estratégias, etc., de maneira a contribuir para a cidadania e subsidiar a participação (***e-informação***). A informação pode ser difundida por meio de boletins online, fóruns, blogs, redes de comunidades, mensagens de texto, e-mails, dados abertos, entre outros. Em segundo lugar, verificam-se as iniciativas que visam promover a interação e a comunicação entre a administração pública, os cidadãos e as empresas, especialmente por meio de mecanismos de consultas públicas em meio eletrônico ou digital (***e-consultas***). As ferramentas usadas nesse âmbito incluem votações, enquetes, salas de bate-papo, blogs, redes sociais, grupos de notícias, entre outras, que facilitem o engajamento da sociedade no tema em discussão. A *e-consulta* também pode ser de iniciativa de grupos de cidadãos, através das petições eletrônicas, por exemplo, desde que reconhecidas e encaminhadas pelos governos. Por fim, avalia-se a abertura de canais eletrônicos para o engajamento direto da população em processos de tomada de decisão governamental (***e-tomada de decisão***) (NAÇÕES UNIDAS, 2008; NAÇÕES UNIDAS, 2010). As possibilidades não se esgotam, é claro, nesses três tipos. O Quadro II resume esses conceitos.

Quadro II: Classificando os mecanismos de e-Participação

Tipo	Definição	Ferramentas
e-informação	Utilização de ferramentas eletrônicas ou digitais para prestar e disseminar informações sobre temas da agenda de políticas públicas, processos, regulamentos, estratégias, etc.	Boletins online, fóruns, blogs, redes de comunidades, mensagens de texto, e-mails, dados abertos, entre outros.
e-consultas	Utilização de ferramentas eletrônicas ou digitais para promover o debate e receber a contribuição de cidadãos e outros interessados acerca de temas da agenda de políticas públicas.	Votações eletrônicas, enquetes, fóruns de debate, salas de bate-papo, blogs, redes sociais, grupos de notícias, petições <i>online</i> , entre outras.
e-tomada de decisão	Utilização de ferramentas eletrônicas ou digitais para abrir canais de engajamento direto da população em processos de tomada de decisão governamental.	Votações eletrônicas, fóruns de debate <i>online</i> , ferramentas de acompanhamento de obras e dados, etc.

Fonte: elaboração própria, com base em Nações Unidas (2008) e Nações Unidas (2010).

Visto isso, percebe-se que a *e-participação* é entendida não apenas como o engajamento dos cidadãos no processo político, mas também como a promoção da tomada de decisão coletiva, juntamente com as ferramentas e as informações necessárias para facilitar o acesso e a atuação dos cidadãos nos diálogos, debates e deliberações dos temas que estão ou entrarão na pauta governamental. Assim qualificadas, desde logo se vislumbram as possibilidades de introdução de ferramentas de *e-participação* nas distintas etapas do ciclo de políticas públicas, seja na definição da agenda e no diálogo acerca das alternativas, seja na tomada de decisão e na avaliação das políticas públicas²⁶.

Partindo, então, da compreensão da democracia digital como *e-participação* no ciclo de políticas públicas, passemos à análise de três experiências brasileiras, a fim de visualizar

²⁶ O processo de formulação das políticas públicas é recorrentemente apresentado segundo um ciclo de etapas lineares e sucessivas, com número maior ou menor de estágio, mas que geralmente se traduzem em cinco principais: i) a *definição da agenda*, etapa na qual se identifica um “problema” que merece atenção prioritária dos gestores públicos; ii) a *definição das alternativas* possíveis, conforme os objetivos a serem alcançados e os meios disponíveis para a solução do problema identificado; iii) a *tomada de decisão*, em que se adota uma das alternativas possíveis, ponderando expectativas de resultados e custos para sua obtenção, segundo os meios a serem empregados; iv) a *implementação* da política pública, ou seja, a execução das ações planejadas para a consecução dos objetivos delineados; e, por fim, v) a *avaliação* dos resultados obtidos, contrastando os objetivos previstos aos resultados obtidos (IPEA, 2010). Apesar das críticas de longa data quanto à simplificação exagerada do “ciclo de políticas públicas”, a compreensão das etapas faz-se útil para evidenciar a existência de diferentes ênfases no planejamento, operação ou avaliação dos programas ao longo desse processo. E, como tal, justifica-se seu uso para fins didáticos e para orientar o recorte analítico da pesquisa acadêmica na área (JANUZZI et al, 2009). Sobre as diferentes classificações das etapas do ciclo de políticas públicas presentes na literatura, ver Parsons (1995, p. 77-81). Para uma abordagem crítica em relação aos “estágios heurísticos” que compõem o ciclo de políticas públicas, ver Sabatier (2007, p. 06-08), sobre o modelo de coalizões de defesa.

tanto as potencialidades quanto os constrangimentos existentes ao emprego das novas tecnologias para promover a democratização da administração pública na Era Digital.

2.3 Experiências de democracia digital no Brasil: as Consultas Públicas Eletrônicas, o Gabinete Digital e o Orçamento Participativo Digital

No Brasil, o desenvolvimento da democracia digital tem estado mais relacionado às iniciativas dos governos e administrações em disponibilizarem mecanismos de *e-participação* nos processos de elaboração e gestão de políticas públicas, do que a iniciativas dos demais Poderes. Os órgãos legislativos permanecem ainda menos adeptos a essas ferramentas, apesar de experiências reconhecidas e de sucesso, tais como o Projeto e-Democracia da Câmara dos Deputados²⁷. Nessas condições, pode-se entender que a democracia digital no país também se refere antes ao processo de democratização e modernização dos Executivos, do que à abertura e inovação dos Legislativos.

Na realidade, a predominância de iniciativas de democracia digital no Executivo acompanha o processo mais amplo de desenvolvimento do sistema político brasileiro – processo esse que ainda hoje marca a maneira pela qual se conduz a formulação e a implementação de políticas públicas no país. Vários autores destacam o papel centralizador do Executivo Federal na condução da modernização econômica e política do Brasil, diante da lógica clientelística e personalista persistente na arena política congressual ao longo da primeira metade do século XX (NUNES, 2010; SANTOS, 2006; ALMEIDA, 2007). A precedência da construção do Estado em relação à consolidação do jogo político-partidário e da cidadania no Brasil (NUNES, 2010; SANTOS, 1979) e os cerca de vinte anos de ditadura

²⁷ Para uma análise do conteúdo e das características de outras experiências de democracia digital no Brasil, nos três Poderes dos níveis federal, estadual e municipal, ver Sampaio (2010a).

militar levaram ao menor desenvolvimento partidário no país e, por conseguinte, à fraqueza da capacidade governativa dos partidos políticos. Essa capacidade acabou sendo suprida pelo crescente aparato burocrático, ao passo que à arena parlamentar restou o cumprimento da função representativa e do papel de legislar sobre política distributiva (CAMPELLO DE SOUZA, 1976). Tal lógica permeou praticamente todo o desenvolvimento político brasileiro ao longo do século XX e, mesmo diante do surgimento de novas formas de organização social (novo sindicalismo, novos movimentos sociais etc) (SADER, 1988; PAES DE PAULA, 2005) e da reorganização do Poder Legislativo a partir da Constituição Federal de 1988, persiste a centralidade do Poder Executivo na negociação e na produção das políticas públicas, nos três níveis de governo. Logo, assume-se que é dos governos e da administração pública que partem as iniciativas de democracia digital com maior impacto potencial sobre a democratização (do aparelho) do Estado no Brasil.

Feitas essas considerações, para ilustrar o argumento perseguido neste trabalho e compreender as potencialidades e os possíveis fatores limitadores do desenvolvimento das experiências de democracia digital no Brasil, passemos à análise de três experiências relevantes de *e*-participação. O estudo dos casos objetiva tanto compreender as motivações e as potencialidades das iniciativas, quanto destacar os constrangimentos políticos e institucionais que lhes são impostos. Os casos foram selecionados seguindo três critérios gerais: i) abrangência (níveis federal, estadual e municipal), ii) relevância (reconhecimento e repercussão públicos) e iii) inserção no ciclo de políticas públicas (formulação da agenda, definição das alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação). Ao final, foram selecionados: as consultas públicas eletrônicas do Governo Federal brasileiro, o Gabinete Digital do Estado do Rio Grande do Sul e o Orçamento Participativo Digital da Prefeitura de Belo Horizonte. A análise foi realizada com base, sobretudo, em Fountain (2001), West (2005), Rocheleau (2005), Dunleavy et al. (2006), Heeks (2006) e Hanna (2010).

2.3.1 As consultas públicas *online* do Governo Federal brasileiro

Com o objetivo de possibilitar a construção compartilhada de diretrizes de políticas públicas, regulamentos e projetos de lei, o mecanismo de democracia digital que mais tem sido utilizado pelo Governo Federal são as chamadas *consultas públicas online* (SAMPAIO, 2011a), ou *e-consultas* (NAÇÕES UNIDAS, 2010).

O processo de uma consulta pública eletrônica inicia com a submissão para discussão, por parte do órgão governamental responsável, de uma versão preliminar do texto regulatório da política pública. Através de ferramentas disponibilizadas principalmente em sítios e portais eletrônicos oficiais, cidadãos, grupos e setores interessados podem: manifestar-se sobre os pontos propostos; indicar necessidades de alterações (justificando suas sugestões); conhecer e analisar as contribuições e opiniões de outros interessados; rever conceitos e pontos de vista; buscar apoio para defender coletivamente pontos ou alterações específicas, enfim participar ativamente da política (ROTHBERG, 2010).

Marques (2007) observa que, ao sugerirem modificações e revisão de determinados pontos, “instituições que atuam em determinados campos podem [...] chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas para determinados problemas com os quais o projeto lida de forma equivocada ou omite” (MARQUES, 2007, p. 11). Essa interação governo e sociedade não apenas democratiza a formulação da política pública, como também contribui à formatação de políticas mais eficientes (RUEDIGER, 2006) e eficazes (SANTOS e AVRITZER, 2002), na medida em que se passa a receber *inputs* seja de especialistas, seja da população diretamente afetada pela política, entre outros interessados.

Matheus (2009) traz um levantamento do uso desses mecanismos em vinte e três ministérios brasileiros. Entre os ministérios que à época apresentavam em seus sítios eletrônicos a oportunidade de participação em *e-consultas*, nove figuravam entre os principais,

sendo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) – na figura da Secretaria de Logísticas e Tecnologia de Informação (SLTI) – e o Ministério da Saúde (MS) os mais mobilizados²⁸. Em relação ao ano de 2008, por exemplo, Rothberg (2010) destaca algumas iniciativas do MS, suas motivações e seu alcance.

“[F]oram postos sob exame através da internet a proposta de regulamento técnico do Sistema Nacional de Transplantes, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem e o Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos. Dois anos antes, fora a vez da Política Nacional de Gestão de Tecnologias em Saúde, em um processo de ‘aprimoramento da capacidade regulatória do Estado’, com uma estratégia de *‘ampliação da produção de conhecimentos científicos como forma de subsidiar os gestores na tomada de decisão* quanto à incorporação ou não de tecnologias’ no sistema público de saúde (República Federativa do Brasil, 2006). Setores diversos, como *usuários do sistema de saúde, categorias profissionais de médicos, psicólogos e enfermeiros* ofereceram dezenas de contribuições que, uma vez efetivamente consideradas pelo Ministério da Saúde, devem resultar em um *documento construído de maneira participativa*, para a gestão de ciência e tecnologia em uma área essencial de política pública” (ROTHBERG, 2010, p. 2, grifo nosso).

Afora as experiências do MS, uma série de consultas eletrônicas também foram abertas à discussão e debate sobre o próprio emprego das TIC pelo Governo Federal e outras esferas da federação. No sítio eletrônico do Gov.br²⁹, gerido pela SLTI/MPOG, somente em 2011 foram abertas quatorze consultas, tanto a pedido do MPOG, como da empresa Telebrás S.A e do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). A título de exemplo, o SERPRO abriu para consulta pública

²⁸ Matheus (2009) relaciona os ministérios que apresentavam ferramentas de consultas públicas *online*: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Comunicação (MC), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Cultura (MinC) e Ministério da Saúde (MS). Como podemos observar, tratam-se, à exceção do MPOG, de ministérios que lidam com áreas-fim e não compreendem áreas duras do Estado, como a Fazenda, o Planejamento, a Justiça ou as Relações Exteriores.

²⁹ No sítio eletrônico do Gov.br, para cada consulta pública eletrônica aberta, constam, além do documento de referência, informações tais como órgão responsável, descrição da consulta, data de publicação da consulta, período aberto à participação. Para participação nas consultas, basta que os usuários cadastrem-se na própria página eletrônica da consulta, o que lhes dá acesso a mais dados sobre o tema em pauta. No ambiente criado, os usuários interessados, sejam eles cidadãos ou empresas, podem tanto contribuir com a consulta e acompanhar seu andamento, quanto ver as contribuições dos outros participantes e fazer comentários. Toda contribuição deve ser acompanhada de justificativa e poderá ser aprovada ou não pelo moderador – caso não o seja, o responsável oficial tem a tarefa de encaminhar ao usuário uma justificativa. Para cada novo comentário postado no ambiente, os usuários cadastrados recebem informações por e-mail. No sítio, é incentivado ao “cidadão interessado acompa[nhar] e particip[ar] de todas as etapas da consulta, desde a concepção até a publicação do documento final” (GOV.br, 2011). Findada a elaboração do documento, o retorno é dado aos usuários – geralmente o documento em sua versão consolidada. Fonte: Consultas Públicas. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Gov.br. Disponível em: <<https://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/index.do>>. Acesso em: 06 nov. 2011.

“a minuta do Guia de Gestão de Processos de Governo [...] documento [que] integra os padrões de interoperabilidade da e-PING e [que] servirá de referência para a Gestão de Processos no governo, razão pela qual contará com a participação da sociedade [...] para a sua melhoria”³⁰.

Para além de temas relacionados às TIC, o sítio eletrônico Gov.br hospeda também e-consultas de outros órgãos como, por exemplo, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Consulta eletrônica aberta no sítio abordou o tema do 1º Relatório Nacional da República Federativa do Brasil, sobre o cumprimento das disposições da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2008-2010. A ferramenta de e-participação foi usada com vistas a

“incentivar e facilitar a participação da sociedade civil no processo de elaboração do relatório, em particular das pessoas com deficiência e das organizações que representam seus interesses, por meio do recebimento de contribuições acerca de seu objeto, para a consolidação de seu conteúdo, seu enriquecimento e a melhoria da qualidade da informação nele contida, de modo a promover a fruição de todos os direitos protegidos pela Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência”³¹ (grifo nosso).

Vale observar, ainda, que as consultas públicas eletrônicas do Governo Federal não se restringem ao debate, em tempo previamente delimitado, nos sítios eletrônicos e portais governamentais. Debates e consultas foram propostas e disponibilizadas no Fórum da Cultura Digital Brasileira, espaço criado pelo Ministério da Cultura, cuja finalidade é “constituir uma rede permanente de formulação e construção de consensos, por meio da participação de atores governamentais, estatais, da sociedade civil e do mercado”³². A rede CulturaDigital.Br comporta, por exemplo, as consultas, os debates e os fóruns abertos à discussão do Marco Civil da Internet no Brasil e do Programa Brasil Conectado. O primeiro foi publicado na rede em 2009, e desde então se vem debatendo o projeto de legislação acerca dos direitos e responsabilidades relativas à utilização dos meios digitais³³. Em 2010, por sua vez, a rede foi

³⁰ Disponível em: <<https://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/consultas.do?acao=exibir&id=88>>. Acesso em: 03 jul. 2011.

³¹ Disponível em: <<https://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/consultas.do?acao=exibir&id=82>>. Acesso em: 03 jul. 2011.

³² Fórum Cultura Digital. Disponível em: <<http://culturadigital.br/>>. Acesso em: 03 jul. 2011.

³³ Disponível em: <<http://culturadigital.br/marcocivil>>. Acesso em: 03 jul. 2011.

convidada pela Presidência da República a participar do Fórum Brasil Conectado, com vistas a discutir o Plano Nacional de Banda Larga³⁴.

No que se refere ao alcance das consultas públicas online, faz-se interessante observar a amplitude o público visado. A participação ampla é estimulada e reconhecida, mesmo quando não se tratam de cidadãos ou entidades que já se fazem representar no interior dos governos, por intermédio de outros canais institucionais (sindicatos, associações, etc.). Novos colaboradores são bem-vindos, tais como a população foco da política, os movimentos sociais e os grupos organizados ou mesmo indivíduos não diretamente interessados pela política, mas cuja competência e especialidade sobre o tema lhes capacita para contribuir positivamente para a formulação da política – como é o caso da participação de Analistas e Técnicos em Tecnologia da Informação que trabalham fora da esfera governamental, mas contribuem à e-consulta sobre a e-PING.

Dada a sua configuração, as consultas públicas online devem ser entendidas no escopo do ciclo de políticas públicas a partir, primordialmente, da etapa de debate e *definição das alternativas possíveis*, onde possibilidades e opiniões são colocadas, defendidas ou refutadas, com base no objetivo de solucionar um problema já percebido e inserido na agenda governamental. Trata-se, portanto, de um mecanismo de democracia digital que, sem dúvida, *facilita* a participação popular na gestão pública e democratiza o processo de elaboração das políticas.

Contudo, observa-se que a decisão última acerca da adoção ou não das contribuições feitas às minutas dos projetos fica a cargo dos responsáveis do órgão competente. Quanto a esse ponto, Rothberg (2010) faz uma ressalva importante em relação aos avanços do uso da e-consulta pelo governo brasileiro, dado que

“muitas vezes [...], o que é mais grave, não houve formas claras de retorno (feedback) dos gestores das consultas. Se as contribuições foram efetivamente aproveitadas (e como), se o projeto de lei foi depois aprovado pelos parlamentares,

³⁴ Disponível em: <<http://culturadigital.br/pnbl>>. Acesso em: 03 jul. 2011.

qual foi o resultado de todo o processo etc são questões em aberto. [Dessa forma, a] credibilidade da consulta pode estar sujeita a questionamentos” (ROTHBERG, 2010, p. 3).

Essa situação pode constituir relevante fator constrangedor ao desenvolvimento dessas iniciativas, dado que a ausência de resposta e possibilidade de acompanhamento da política pública pode frustrar os participantes, que acabam abandonando essas iniciativas. O *feedback* do órgão responsável às contribuições feitas pela população é essencial para que se tenha um senso de efetividade em relação aos mecanismos e iniciativas de *e-participação* (NAÇÕES UNIDAS, 2010; ROTHBERG, 2010).

Apesar disso, as ferramentas de *e-consulta* são relevantes e configuram uma mudança que aponta para a democratização do aparelho de Estado no nível federal – embora seja recente a tendência. Ademais, notam-se os impactos produzidos no processo de elaboração das políticas públicas, bem como na própria mobilização da sociedade para os temas em debate. Sampaio (2011) observa que “há casos proeminentes como do marco civil da internet e dos direitos autorais, que provocaram grande mobilização nacional e envolvimento de diferentes grupos da esfera civil” (SAMPAIO, 2011a, p. 11)³⁵.

2.3.2 Gabinete Digital: o governo escuta, pergunta e responde

Em 2011, o estado do Rio Grande do Sul voltou a ser foco das atenções dos vários atores que advogam a democratização do Estado e a participação dos cidadãos no processo de formulação e elaboração das políticas públicas. O motivo: o lançamento do Gabinete Digital,

³⁵ A título de ilustração, apenas no caso do Marco Civil da Internet, quando do encerramento do debate da minuta aberta à discussão no Fórum da Cultura Digital em junho de 2010, vinte e três entidades nacionais haviam contribuído via e-mail, somadas as contribuições advindas de mais de trinta países. Participaram do debate tanto órgãos públicos, como a Polícia Federal e o Ministério da Fazenda, e movimentos sociais (Transparência Hack Day), quanto entidades privadas (Claro, Embratel, Bandeirantes) e especialistas (Prof. Demi Getschko), entre outros. Disponível em: <<http://culturadigital.br/marcocivil>>. Acesso em: 03 jul. 2011.

“um órgão articulador da política de Cultura e Governança Digital”³⁶, vinculado diretamente ao Gabinete do Governador e coordenado pelo Chefe de Gabinete. O Gabinete Digital se pretende um espaço virtual de participação popular na formulação de diretrizes para políticas públicas de responsabilidade do estado, que visa não só à colaboração da sociedade, mas ao estímulo permanente de uma nova cultura de participação na gestão pública, por meio da criação e disponibilização de um conjunto de canais e ferramentas digitais de diálogo direto com a sociedade.

São quatro as ferramentas eletrônicas disponibilizadas no sítio eletrônico da iniciativa. Por meio da ferramenta “Governador Responde”, usuários cadastrados podem enviar perguntas para o governador, bem como votar em perguntas enviadas por outros internautas. A pergunta mais votada ao final de um ciclo de trinta dias é respondida pelo próprio governador, por meio de vídeo disponibilizado neste e em outros canais do Gabinete Digital. “Governador Escuta”, por sua vez, consiste em audiências públicas, transmitidas pela internet, nas quais a sociedade discute e debate determinadas questões, na presença do governador. Durante as audiências, é possível que internautas enviem perguntas, questionamentos, opiniões, etc. Já a “Agenda Colaborativa” consiste em uma ferramenta através da qual se divulga a agenda do governador e de seus secretários (em especial, a agenda de viagens para o interior do estado) e por meio da qual os cidadãos podem enviar sugestão de questões locais e lugares pelos quais o governo deveria passar para conhecer as demandas da população. Por fim, por meio do “Governador Pergunta” a população é questionada acerca de temas propostos, podendo votar nas contribuições dos demais usuários. Ao final de um mês, os autores das cinquenta ‘respostas’ mais votadas são convidados para um encontro com o governador, em que as ideias e propostas serão discutidas. O primeiro tema selecionado foi a saúde no estado.

³⁶ Gabinete Digital. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.gabdigital.rs.gov.br>>. Acesso em: 30 mai. 2011.

Reconhecendo os problemas da exclusão digital e da dificuldade de acesso de alguns cidadãos às ferramentas digitais, a iniciativa do Gabinete Digital é apoiada por pontos de acesso público à Internet, disponibilizados na capital e em algumas cidades do interior, além da uma *van* equipada com computadores, que percorre pontos específicos da capital e bairros da região metropolitana. Dessa forma, objetiva-se não só facilitar a participação dos cidadãos nessa nova ferramenta, mas estimulá-la, indo aos locais de encontro dos próprios cidadãos.

Em relação ao alcance da iniciativa, alguns números sinalizam o grau de mobilização provocada nos gaúchos. Por exemplo, em apenas uma semana após seu lançamento, o Gabinete Digital recebeu 147 perguntas, para as quais houve 3.691 votos³⁷ (VENTURINI, 2011). Até novembro de 2011, seis ciclos de respostas já haviam sido realizados pelo governador³⁸. Manter essa mobilização e estimular novos participantes, tratando, concomitantemente, do problema da exclusão digital, é um desafio a ser enfrentado pela iniciativa.

No que se trata da questão de respostas à população, para além do recebimento das contribuições, observa-se que se tem buscado dar tratamento adequado às questões propostas. O Gabinete Digital se propõe a ser mais que um “governo responde”, buscando funcionar como um “governo atende”, isto é, não se limitando a uma resposta verbal, mas a uma resposta executiva, encaminhando a questão aos órgãos responsáveis pelo problema de política pública indicado pelos cidadãos³⁹ (SAMPAIO, 2011b). Para este caso, o Gabinete

³⁷ Fonte: VENTURINI, L. No RS, site quer incentivar participação popular no governo. In: **Blog do Estadão**, 06 jun. 2011. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/radar-politico/2011/06/06/no-rs-site-abre-canal-para-internauta-participar-no-governo/>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

³⁸ No mês de junho, a pergunta mais votada (1006 votos) e respondida pelo governador referiu-se à desvinculação do corpo de bombeiros da Polícia Militar. Em julho, a pergunta mais votada abordou o tema do concurso para Agente Fiscal do Tesouro do Estado (1285 votos), enquanto em agosto, o tema foi o compromisso do Governo com os técnicos científicos (1035 votos). Em setembro, pergunta sobre a Copa do Mundo e o turismo no estado foi respondida pelo governador após obter 595 votos e, finalmente, em outubro de 2011, a questão da segurança pública e da Polícia Civil foi abordada (757 votos). Disponível em: <<http://antigo.gabinetedigital.rs.gov.br/govresponde/>>. Acesso em: 06 nov. 2011.

³⁹ Quanto à pergunta referente ao corpo de bombeiro, por exemplo, o problema foi repassado à Secretaria de Segurança Pública do estado, que providenciou o adiantamento de concurso público para a corporação e a criação de uma comissão com representantes do governo e das associações de bombeiros para debater e verificar a viabilidade legal da separação do corpo em relação à Brigada Militar (SAMPAIO, 2011b).

Digital apresenta um diferencial frente às demais experiências de democracia digital aqui estudadas, visto que consiste em

“um projeto com o aval direto do governador [...]. [P]artindo da premissa de que o governador deseja encaminhar tais demandas da esfera civil, o *input* é de baixo para cima (*bottom-up*), mas as decisões são de cima para baixo (*top-down*). [...] a chance delas serem realizadas é grande. [...] é justamente o contrário do e-Democracia da Câmara dos Deputados⁴⁰, que é muito bom a termos de ferramentas digitais, mas fraco a termos de envolvimento dos deputados federais e da efetividade das discussões ali geridas” (SAMPAIO, 2011b).

Não obstante, essa característica favorável pode vir a configurar-se uma fraqueza da iniciativa no longo prazo. Isso porque, uma vez vinculado fortemente à imagem e ao partido do Governador, é de se questionar a manutenção do Gabinete Digital em uma eventual mudança no Executivo estadual. Estudos futuros poderão averiguar essa hipótese.

Deve-se ressaltar, ainda, a diferença entre a iniciativa do Gabinete Digital e outras experiências, como as consultas públicas (eletrônicas ou não)⁴¹. As consultas têm a característica de abrirem à participação temas já previamente inseridos na agenda governamental, cabendo debater e discutir pontos de um projeto já pré-definido (SAMPAIO, 2011b; ROTHBERG, 2010). “O Estado cria alternativas fixas e deixa a esfera civil decidir entre elas, mas não se tem como saber se aquelas demandas eram exatamente as mais demandadas pela esfera civil” (SAMPAIO, 2011b). Já o canal “*Governador Responde*” representa justamente o oposto. São as demandas diretas dos cidadãos que exigem uma resposta do poder executivo” (SAMPAIO, 2011b).

Se analisado a partir da ótica do ciclo de políticas, o Gabinete Digital disponibiliza à sociedade ferramentas que a permitem participar na primeira etapa do ciclo, ou seja, do próprio processo de definição da agenda governamental de políticas públicas. Contudo, há de

⁴⁰ e-Democracia. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2011.

⁴¹ Ao longo do último governo estadual, ferramentas de democracia digital também estiveram presentes, embora de maneira mais tímida. Por exemplo, o mecanismo da Consulta Popular, que possibilita que os cidadãos votem em uma série de obras e ações previamente selecionadas para constarem no Plano Plurianual do estado. Essa iniciativa restringe a participação ao voto e à possibilidade de monitoramento. Não há espaço para a discussão, debate ou deliberação. O mecanismo foi mantido no governo atual. Ver: Consulta Popular. Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais (RS). Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/>>. Acesso em: 13 jun. 2011.

se observar, mais uma vez, que a tomada de decisão final sobre uma alternativa de política ou outra para o tratamento de um problema segue sendo de competência do governo, a despeito da participação popular. Essa realidade é distinta à do Orçamento Participativo Digital, da Prefeitura de Belo Horizonte, onde a decisão é tomada pelos cidadãos e grupos sociais participantes.

2.3.3 Orçamento Participativo Digital

Quando o tema é a tomada de decisão por parte do cidadão, no que se refere à participação eletrônica e à democracia digital, a iniciativa mais focada pela literatura brasileira é a do Orçamento Participativo Digital (OPD). Embora tenha havido experiências semelhantes, por exemplo, nos municípios de Ipatinga, Porto Alegre e Recife, a mais citada é a da capital mineira, Belo Horizonte, visto que se trata de uma experiência paralela (e não complementar) ao OP tradicional, sendo dotada de recursos próprios⁴² e munida do instrumento do voto eletrônico⁴³.

Precedido pelo OP tradicional (regional e setorial), criado em 1994, e pelo OP habitação, de 1996, a Prefeitura de Belo Horizonte criou o Orçamento Participativo Digital no ano de 2006, sendo novamente realizado no ano de 2008⁴⁴. O funcionamento do OPD foi pensado e elaborado em duas etapas: uma primeira etapa de debate e discussões, através dos

⁴² Segundo dados da Prefeitura de Belo Horizonte, no ano de 2006 foram disponibilizados cerca de R\$ 20,25 milhões para o OPD, tendo-se mantido o orçamento de R\$ 79,59 milhões dedicado ao OP presencial. Em 2008, cerca de R\$ 50 milhões foram reservados à execução da obra votada no OPD durante o biênio 2009-2010. Fonte: PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo de Belo Horizonte: 15 anos. Belo Horizonte: Gabinete do Prefeito, 2008. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista__15anos_portugues.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2011.

⁴³ No município de Recife, também é possível, desde 2007, votar nas ações do OP pela internet. No entanto, o OP Internet de Recife faz parte do OP presencial, não detendo, portanto, recursos e ações próprios (BEST et al, 2010).

⁴⁴ Na atual Prefeitura de Belo Horizonte, embora mantida a modalidade presencial tradicional do OP, não fora realizado ainda um processo digital. No endereço eletrônico do OP de Belo Horizonte, é possível encontrar algumas poucas informações do OPD, verificar o histórico do processo, sua regras, os resultados das votações e o status de realização das obras. Ver: Portal do OP. Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=portaldoop>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

fóruns e grupos de discussão criados no sítio eletrônico⁴⁵, e uma segunda etapa, em que os cidadãos votam nas obras previamente selecionadas. Essa seleção parte, inicialmente, da Prefeitura que, em 2006, indicou 63 obras, sete por regional, das quais a COMFORÇA (o conselho de delegados do OP) selecionou 36 e as colocou para deliberação e votação no OPD (ABREU, 2009). Já em 2008, o tema do OPD foram obras viárias de grande porte. Cinco obras foram selecionadas pela Prefeitura e colocadas para deliberação e votação no sítio eletrônico, sendo que apenas uma seria realizada⁴⁶.

Em comparação ao sítio eletrônico do OPD de 2006, em 2008 foi adicionada uma série de informações e novas ferramentas como, por exemplo: imagens do tipo antes e depois das obras; vídeos explicativos acerca dos possíveis benefícios de cada projeto; mecanismos para o acompanhamento das obras votadas em 2006,⁴⁷ bem como *chats*, fóruns e grupos de discussão *online* para promover o diálogo e o debate entre os cidadãos, e entre esses e um representante da prefeitura (SAMPAIO, 2009). Como bem observa Sampaio (2009), a criação desses mecanismos de discussão online contempla os pressupostos da deliberação pública na internet, na medida em que representa um

“modo de comunicação de três vias, no qual um cidadão não posta a mensagem apenas para o representante do Estado, mas também para outros cidadãos [o que] permitiria inclusive que a informação fosse construída coletivamente por sociedade civil e Estado” (SAMPAIO, 2009, p. 134).

⁴⁵ Orçamento Participativo Digital. Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://opdigital.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

⁴⁶ Neste ponto, é necessário tomar-se cuidado quanto à avaliação dos benefícios e vantagens do OPD de Belo Horizonte. Abreu (2009) e Sampaio (2008, 2009) chamam a atenção para o fato de que não é a população que, como no OP tradicional, propõe, discute e delibera sobre as ações e obras necessárias na cidade, em conjunto com a Prefeitura. Pelo contrário, a deliberação – quando há – ocorre sobre propostas previamente selecionadas pela Prefeitura. Embora não se tratem de experiências independentes do OP presencial, mas complementares a ele, é interessante visualizar as experiências do OP de Ipatinga e de Porto Alegre. No primeiro, em 2001, possibilitou-se que as demandas e propostas dos cidadãos para o OP presencial fossem enviadas pela internet, sendo consideradas, deliberadas e votadas juntamente com as propostas apresentadas nas reuniões presenciais. Por sua vez, em Porto Alegre, entre 2001 e 2003, as demandas puderam ser encaminhadas por correio eletrônico. Como não se tratou, nessa subseção, da etapa de formulação da agenda, o OPD de Belo Horizonte foi tomado como experiência mais adequada para a apresentação do argumento.

⁴⁷ Sampaio (2009) observa que, apesar da evolução, o OPD 2008 de Belo Horizonte ainda não alcança o ambiente informacional denso disponível no OP digital de Porto Alegre (2001-2003). Segundo Best et al (2010), informações e ferramentas de acompanhamento das obras são de extrema importância quando se busca a promoção do controle social sobre a Administração Pública, além de contribuírem para a elevação do nível de abertura dos governos. Os autores observam que “além de permitir pesquisa no banco de dados do site, o acompanhamento do OP de Porto Alegre permite o monitoramento pelos cidadãos através de informações enviadas por e-mail ao sítio governamental do OP, trazendo mais uma inovação ao processo: o controle social via o uso de TICs, que não só amplia o número de pessoas que irão fazer o acompanhamento e monitoramento das obras [...], mas também divulga as informações via internet para que toda a população tenha acesso ao andamento do OP” (BEST et al, 2010, p. 114).

Contudo, Sampaio (2008, 2009) é crítico acerca da forma como foram empregados e monitorados esses mecanismos, visto que não foram promovidos e igualmente divulgados pela Prefeitura de Belo Horizonte, tampouco houve garantias de que as questões através deles debatidas deliberadas seriam levadas em consideração pelo governo municipal. Esses elementos podem configurar fatores limitadores ao desenvolvimento da iniciativa e ao estímulo à utilização da mesma.

Nos arranjos participativos, o emprego de TIC tem sido visto como uma estratégia essencial para reforçar e complementar os OPs, com o objetivo, primordialmente, de ampliar o alcance da participação para um número maior de cidadão, de maneira mais rápida, fácil e abrangente. Em substituição às reuniões e deliberações presenciais, os debates e a votação eletrônica prescindem do contato direto entre os munícipes, o que reduz os custos da participação (BEST et al, 2010). Assim, segundo a Prefeitura de Belo Horizonte, o OPD objetiva à

“incorporação e [ao] envolvimento de novos atores aos processos participativos e decisórios da cidade através de um mecanismo que permitisse efetivamente a participação e a validação de votos que viessem por meio digital [...]. [P]retendeu-se promover a expansão da participação popular, divulgar o OP para camadas da população que normalmente não se envolvem em seus processos, tais como setores da classe média e a juventude e incidir também na promoção da inclusão digital utilizando os recursos que a internet possibilita” (BELO HORIZONTE, 2007, p. 4 apud ABREU, 2009, p. 96, grifo nosso).

No que se refere às oportunidades de participação, observa-se o cuidado tomado para que a iniciativa fosse acessível a toda população. O problema da exclusão digital foi tratado por meio da disponibilização de pontos de votação gratuitos (quiosques eletrônicos) ao longo da cidade, em hospitais, escolas, caminhões itinerantes. Nesses locais, monitores auxiliavam os cidadãos em caso de dúvida quanto ao funcionamento do sítio eletrônico ou do processo de votação (BEST et al, 2010). Também foram indicados locais com acesso público à internet, tais como bibliotecas, escolas, secretarias municipais e outros órgãos ligados à Prefeitura.

Ademais, em 2008, além da votação eletrônica, utilizou-se a votação por telefone, sendo a chamada gratuita (SAMPAIO, 2009; BEST et al, 2010; SAMPAIO, 2008).

Seja em 2006, seja em 2008, o OP Digital de Belo Horizonte teve êxito no que toca o envolvimento dos cidadãos, que se mobilizaram não somente no momento da votação, mas também na defesa de uma ou outra obra, buscando apoio e votos junto à sociedade (BEST et al, 2008). Para ter-se uma breve idéia, segundo dados oficiais, nas reuniões presenciais do OP, participaram um total de 34.463 pessoas em 2007 e 2008. Já no OPD de 2006, o número de votantes chegou a 172.938 (10% dos eleitores do município), totalizando 503.266 votos.⁴⁸ Em 2008, os votos totalizaram 124.320, dos quais 90,76% foram realizados pela internet e 9,24%, por telefone (BEST et al, 2008). Vale observar, ainda, que a votação mais expressiva no OPD de 2006 partiu dos três bairros com o Índice de Desenvolvimento Humano mais baixo da cidade, o que pode contrariar a literatura que aponta a exclusão digital de bairros pobres e localidades afastadas como o fator que mais inibe a participação eletrônica (SAMPAIO, 2008).

Em suma, no contexto da redemocratização do Brasil e nas demandas por democratização do Estado, o Orçamento Participativo é, hoje, uma das iniciativas mais reconhecidas e mais amplamente divulgadas e difundidas (AVRITZER, 2007). O OP possibilita um grau de influência real nas decisões (FEDOZZI, 2000) e consiste, portanto, em uma oportunidade de participação popular de fato no processo de tomada de decisão no ciclo de políticas públicas. Em sua versão digital, apesar das críticas e ressalvas a ela feitas (SAMPAIO, 2008; SAMPAIO, 2009; ABREU, 2009), o OPD apresenta condições reais de avançar e expandir a abertura e a transparência dos governos, bem como a participação e o debate por parte da população.

⁴⁸ O número é bastante superior não só pela conveniência da participação eletrônica, mas também em decorrência da possibilidade do eleitor votar em uma das obras listadas para cada regional, totalizando nove.

Como bem apontam Best et al (2010) em sua análise dos OP digitais de Ipatinga, Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte,

“as experiências brasileiras aqui estudadas utilizam a internet em diferentes etapas do OP: na primeira etapa de envio de propostas, votação e no fechamento do ciclo, através de mecanismos de prestação de contas. [...] Enquanto observamos que nenhum caso utiliza a internet em todas as etapas do OP, observamos que, se somados, o uso da internet nas diferentes etapas, nos casos estudados, significa que é possível desenvolver um OP 100% digital, ou seja, significa que seria tecnologicamente possível utilizar a internet em todas as etapas do OP” (BEST et al, 2010, p. 109-110).

Essa observação permite-nos vislumbrar mesmo a *possibilidade* de utilização das TIC e dos mecanismos de participação eletrônica no conjunto do processo de elaboração e implementação de uma política pública, isto é, em todas as etapas do ciclo. Uma *possibilidade*, visto que, como já alertara West (2005):

“quaisquer dos fatores que limitam os potenciais do [governo digital e, portanto, da democracia digital] têm muito mais a ver com dinâmicas organizacionais, financeiras e políticas do que com tecnologia ‘per se’. A tecnologia em prol da democracia e do atendimento das necessidades especiais das populações já está disponível. É muito mais, então, uma questão de opção política e [capacidade] organizacional” (WEST, 2005, p. 180, *tradução nossa*).

Com base no estudo dos casos selecionados e na literatura especializada, a última seção abordará essas e outras questões, no sentido de identificar as potencialidades, bem como lançar luz sobre os constrangimentos existentes ao desenvolvimento da democracia digital no país, além de resgatar os principais pontos abordados ao longo do trabalho.

2.4. Considerações Finais: perspectivas e desafios à democracia digital no Brasil

As novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), especialmente a internet, romperam com a lógica unidirecional de produção e veiculação de informações, tornando os indivíduos produtores (e não apenas consumidores) de conteúdos, a partir de qualquer estação de trabalho ou *smartphone*, 24 horas por dia, 7 dias por semana. Dadas essas e outras

inúmeras funcionalidades das TIC, passou-se a visualizar a possibilidade de que a redução nos custos de produção e difusão de informações, bem como os de ação coletiva, abririam à interação, à reunião e à deliberação dos indivíduos em ambiente físicos e virtuais. Diante dessa realidade, autores sugeriram o surgimento de um novo modelo de democracia, a *democracia digital*, na qual os próprios cidadãos fariam uso das TIC com o fim de fortalecer a mobilização e o engajamento político, a ponto de constituírem uma sociedade civil autônoma e crítica ao poder público (DAHLBERG, 2011).

Reconhecido esse potencial transformador, porém, até o momento não se tem registro claro acerca de um novo tipo de arranjo democrático, pelo menos no bojo do Estado democrático-liberal constituído. Cada proposta de democracia digital encerra em si, ao fim e ao cabo, um modelo de democracia pré-concebido (liberal, participativa, deliberacionista, etc.), dependendo da ênfase dada pelos diferentes autores ou governos quando da definição ou execução dessas experiências (GOMES, 2007).

No entanto, iniciativas de democracia digital de fato existem e têm se mostrado relevantes ao aprofundamento da democracia e à superação de parte dos desafios impostos ao Estado na Era Digital. Neste trabalho, caracterizou-se a democracia digital a partir do emprego de ferramentas de *e-participação* para oportunizar a contribuição de cidadãos e entidades sociais no ciclo de políticas públicas, em resposta à demanda por modernização e, em especial, por democratização do aparelho do Estado – demandas essa que remetem à crise do Estado keynesiano-burocráticos na década de 1980 e às alternativas de administração pública que daí surgiram. Através das três dimensões do governo digital, buscou-se demonstrar que o emprego das TIC cria a *possibilidade* de que ambas as demandas de reforma da gestão pública sejam tratadas de maneira simultânea e conjunta – e não de maneira alternativa e concorrente. Enquanto as dimensões da *e-administração* e dos *e-serviços*

permitem avançar na modernização, a democracia digital (*e-participação*) permite *aprofundar* a democratização do aparelho de Estado.

Fundado sobre esse entendimento, buscou-se demonstrar como as consultas públicas eletrônicas (no âmbito do Governo Federal), o Gabinete Digital (na esfera estadual) e o Orçamento Participativo Digital (no nível municipal) democratizam o processo de formulação e implementação de políticas e ampliam a interação e o diálogo governo–sociedade.

A partir do estudo dos três casos, visualizaram-se as *potencialidades* da democracia digital no que se refere à abertura da gestão pública à contribuição do cidadão e das entidades sociais nas diferentes etapas do ciclo de políticas públicas: seja na formulação da agenda governamental e na definição de alternativas para os problemas levantados, seja na tomada de decisão – havendo, ainda, outras funcionalidades, como na etapa de avaliação e monitoramento⁴⁹. As oportunidades para sugerir alterações ou novos tópicos à minuta de documentos e/ou a criação de canais de comunicação direta entre cidadãos e autoridade que permitem expressar opiniões e sugerir pontos à agenda, ilustram como as *e-consultas* e o Gabinete Digital, respectivamente, possibilitam escolhas públicas mais eficientes e eficazes (RUEDIGER, 2006), de acordo com as necessidades dos usuários finais das políticas públicas (SANTOS e AVRITZER, 2002). Ademais, observam-se as possibilidades de ampliação exponencial da participação dos cidadãos em comparação aos arranjos participativos tradicionais – como demonstrou o caso do OP Digital –, além da participação de indivíduos e entidades estrangeiros – tal como no exemplo da consulta pública eletrônica sobre o Marco Civil da Internet.

Entretanto, o estudo dos casos também trouxe à tona uma série de possíveis *fatores limitadores* ao desenvolvimento da democracia digital no Brasil. Em primeiro lugar, quando da própria seleção dos casos, constatou-se que a criação de canais e mecanismos de

⁴⁹ Vide nota 47: OP digital de Porto Alegre (2001-2003).

participação eletrônica configura-se exceção, e não regra, nos processos de democratização e modernização do aparelho do Estado no Brasil. Após realizar levantamento do conjunto de experiências de democracia digital existente no país, cobrindo os três níveis de governo e os três Poderes, Sampaio (2011a) concluiu que, apesar do avanço, as iniciativas geralmente são identificadas e motivadas pela ação de órgãos ou indivíduos específicos, o que pode comprometer a continuidade dos projetos, muitos ainda em fase experimental. Consta-se essa possível situação para o caso do Gabinete Digital.

Ademais, como bem destaca Gomes (2007), a ênfase dada às experiências de democracia digital depende da perspectiva que orienta os processos de democratização da gestão pública em cada governo. Governos mais identificados com a democracia liberal tendem a preferir ferramentas que visem à publicização de informações e à prestação de contas dos órgãos governamentais, com o intuito de fortalecer a *accountability* e a eficiência da gestão pública (NORRIS, 2001). Por sua vez, governos que advogam a promoção da gestão social tenderão a empregar mecanismos de democracia digital para viabilizar a participação popular no ciclo de políticas públicas, desmonopolizando a gestão pública e dando espaço à atuação e contribuição de novos atores (GOMES, 2007). Se assim o for, cabe acompanhar, em pesquisas futuras, a evolução e a maturação das experiências de democracia digital no Brasil, notando sua vinculação político-partidária e seu padrão de institucionalização.

Essa questão tem relação direta não apenas com o Gabinete Digital, mas com as três iniciativas aqui estudadas, visto que todas foram implementadas em governos cuja coligação é majoritariamente conduzida pelo Partido dos Trabalhadores – partido político que, como visto, liderou a Frente Popular na criação de arranjos participativos ao longo da década de 1990. A troca de governo e a mudança de posição e de percepção acerca da relevância da participação do cidadão e da democracia digital na condução da gestão pública podem

mostrar-se a pedra-de-toque do argumento aqui apresentado sobre a democratização do Estado Digital⁵⁰.

O estudo dos casos alertou, também, para a existência de um padrão ainda insatisfatório da resposta governamental aos cidadãos e às entidades participantes nos processos de democracia digital (ROTHBERG, 2010; SAMPAIO, 2008), o que pode comprometer a percepção da sociedade quanto à validade e efetividade da sua participação (NAÇÕES UNIDAS, 2010). Como destacado, a configuração do Gabinete Digital confere-lhe situação mais confortável nesse ponto, dado que se trata de uma iniciativa apoiada direta e objetivamente pela própria autoridade máxima do Executivo estadual – o que, até o momento, parece ter agilizado o processamento das contribuições e o encaminhamento das demandas. No entanto, essa não é uma característica compartilhada por todas as iniciativas. Sampaio (2011a, p. 16) observa que “faltam no Brasil políticas públicas específicas para a utilização da Democracia Digital” (SAMPALIO, 2011a, p. 16), bem como para o próprio desenvolvimento da Governança da Era Digital no país (POSSAMAI, 2010).

O baixo *'feedback'* governamental às contribuições da sociedade pode ser evidência de dois outros fatores que tendem a constranger o desenvolvimento de experiências de democracia digital: um de natureza organizacional e outro, institucional. Primeiramente, destaca-se o papel da burocracia na Era Digital. Independentemente de uma ênfase maior ou menor dos governos no sentido da promoção da *e-participação*, a existência de um corpo de servidores públicos treinados e habilitados ao uso das TIC e, sobretudo, à operacionalização e ao processamento dos *inputs* da população, é considerada peça crítica para a realização efetiva das potencialidades da democracia digital (HEEKS, 2006). Levando em conta que a grande

⁵⁰ Em relação às experiências dos orçamentos participativos, Avritzer (2007) apresenta dados animadores, apontando a manutenção das iniciativas mesmo após a troca de partido nos governos municipais, bem como a difusão da prática para prefeituras conduzidas, inclusive, por partidos localizados à direita do espectro político-ideológico. Esse comportamento merece ser observado e acompanhado em pesquisas futuras sobre as iniciativas de democracia digital no Brasil.

parte dos servidores constitui-se de imigrantes digitais⁵¹ e tende a ser refratária ao uso das novas tecnologias, autores apontam que o estímulo e a capacitação dos *recursos humanos* das organizações governamentais é componente fundamental para a realização de projetos de governo digital, devendo ser considerados desde logo no planejamento da iniciativa⁵² (HEEKS, 2006; HANNA, 2010; ROCHELEAU, 2005).

O segundo fator que restringe o desenvolvimento das experiências de governo (e democracia) digital, trata-se da baixa maturidade ou mesmo inexistência de estruturas e arranjos institucionais capazes de sustentar a atuação transversal dos órgãos governamentais. Arranjos que permitam a operação e cooperação de diferentes unidades, independentes das fronteiras organizacionais e a partir de processos eletrônicos e bancos de dados compartilhados, são necessários para viabilizar a realização de uma visão holística de gestão pública (DUNLEAVY et al, 2006). O atendimento célere e efetivo das demandas e contribuições dos participantes das iniciativas de democracia digital, bem como a (retro) alimentação desses canais pelos órgãos proponentes depende desse rearranjo interno ao aparelho do Estado. A *e-administração* se mostra necessária para viabilizar os demais domínios do governo digital (*e-serviços* e *e-participação*), e as práticas e instituições da Governança da Era Digital têm se mostrado peças centrais da engrenagem que move a

⁵¹ Expressão cunhada por Mark Prensky (2001) em contraposição aos nativos digitais. Os *imigrantes digitais* constituem aqueles indivíduos mais velhos que foram “socializados” ao uso das novas tecnologias, passando por um processo de aprendizagem e adaptação, cujos resultados variam de pessoa para pessoa. De um modo geral, os imigrantes digitais tendem a preservar as formas de raciocínio e operação desenvolvidas antes do uso das novas tecnologias, mostrando maior ou menor resistência às novas rotinas baseadas em mecanismos e ferramentas eletrônicas e digitais. Diferentemente, os *nativos digitais* são indivíduos que cresceram usando, desde crianças, as novas tecnologias e mídias digitais (computadores, vídeo games, tocadores de música digitais, câmeras de vídeo, telefones celulares, etc.) e, por conseguinte, tendem a ser mais receptivos às novidades tecnológicas, processando informações e funcionalidades de maneira distinta aos imigrantes digitais.

⁵² Fountain (2005) destaca que a consideração dos servidores públicos não apenas como usuários das tecnologias, mas como partícipes do planejamento dos projetos de adoção das novas tecnologias e rotinas é componente chave para o desenvolvimento do que a autora chama de “Estado Virtual”. O conhecimento detido pelos funcionários acerca dos processos administrativos e de implementação e operação das políticas públicas, bem como dos limites que esses processos impõem sobre as possíveis opções de desenho de projetos política e institucionalmente sustentáveis, conferem-lhe status de importantes arquitetos do Estado Virtual.

construção e a realização da democracia digital. O *back office* não pode ser negligenciado⁵³ (BARROS, CANABARRO e CEPIK, 2010; POSSAMAI, 2010).

Sendo assim, no processo de democratização do Estado brasileiro, diferentes graus de democracia digital existirão dentre os diferentes governos e níveis de governo. A amplitude das experiências dependerá da forma como as ferramentas de *e-participação* são percebidas e enfatizadas pelos governos, bem como da maneira com que lidam e tratam os constrangimentos organizacionais e institucionais que se interpõem frente à adoção das novas tecnologias para atender as demandas por modernização e democratização do aparelho de Estado.

Por fim, mas não menos importante, deve-se frisar que os desafios à democratização do aparelho do Estado e ao desenvolvimento da democracia digital não estão localizados apenas na esfera estatal. Há de se ter claro que as TIC “tornam a participação na esfera política mais confortável e acessível, mas não a garantem” (GOMES, 2005, p. 221). Pode-se afirmar que os cidadãos não se engajam nos processos participativos (digitais ou não) por não terem interesse e motivação para fazê-lo. No entanto, cuidado especial deve ser tomado quando a não-participação decorre da carência dos meios necessários para acessar e utilizar as ferramentas de democracia digital. Nessas condições, a exclusão digital aparece como outro grande desafio a ser superado para que se garantam, pelo menos, condições mínimas equânimes para o exercício da cidadania na Era Digital (MOSSBERGER, 2010). Se não acompanhada de políticas de inclusão, a democracia digital pode resultar em maiores desigualdades na distribuição dos recursos políticos e sociais (WILHELM, 2000), minando as bases da própria democracia. Na medida em que forem criadas novas oportunidades de *e-*

⁵³ Em outra oportunidade, já se discutiu este tema, focalizando, principalmente, os componentes institucionais que progressivamente têm sido adotados no *back office* da administração pública para dar sustentação às práticas de governo digital, no sentido da realização da Governança da Era Digital, quais sejam: os planos de governo digital, as estratégias de interoperabilidade, as estratégias de governança de TIC, a carreira de *Government Chief Information Officers* (GCIO), as instituições de *e-liderança* e, ainda, a liderança política da alta administração. Para maiores informações, ver: Possamai (2010).

participação e for ampliada a prestação de serviços eletrônicos, deve-se tratar, concomitantemente, o problema da exclusão, evitando que sejam segregados aqueles que têm acesso às TIC (e a seus benefícios potenciais) e os que estão à margem dessa nova ‘Era’⁵⁴.

Tal como a experiência do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte demonstra, o desafio da exclusão digital pode ser trabalhado de maneira relativamente simples, por ora, através da disponibilização de locais de acesso público às TIC, especialmente à Internet. A evolução recente da experiência do Gabinete Digital também aponta para o tratamento dessa questão. Nacionalmente, a expansão do Programa Telecentros.br e de outra série de programas de inclusão digital dos ministérios federais, somada à desoneração na compra de desktops por proprietários de *lan houses* são maneiras com que se vêm lidando com o problema. E, mais, caso tenha êxito em sair do papel e em cumprir suas metas, o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) pode reduzir significativamente as taxas de exclusão digital no país.

Apesar dos desafios, são boas as perspectivas para o desenvolvimento da democracia digital no Brasil. Além do surgimento de iniciativas inovadoras no domínio da administração pública, tem-se feito notável o uso da internet por parlamentares e órgãos legislativos. O projeto e-Democracia, da Câmara de Deputados, mantém ativos fóruns de discussão que contam com a presença de deputados e permitem o encaminhamento de demandas e pautas à Casa. O Poder Judiciário, embora de forma ainda tímida – dada sua própria natureza – também tem experimentado ferramentas de participação eletrônica (SAMPAIO, 2011a). Essas experiências evidenciam passos no sentido de alguma abertura dos três Poderes às demandas e

⁵⁴ Apenas para lançar luz sobre a situação do Brasil, temos que, dos usuários da internet (aqueles que acessaram a rede alguma vez nos últimos três meses), 31% encontram-se nas áreas urbanas, enquanto não mais de 6% vivem em áreas rurais. O acesso também é concentrado nas regiões mais ricas do país. Tomando como base a distribuição geográfica, 50% da população da Região Centro-Oeste, 47% da Sudeste e 42% da Sul são usuáries da rede, enquanto apenas 34% e 28% o são na Região Norte e no Nordeste (CGI.br, 2011). Quanto às faixas de renda, são usuáries: 84% dos brasileiros da classe A, 73% da classe B, 42% da classe C e apenas 13% da DE (CGI.br, 2011).

às contribuições advindas dos cidadãos, podendo ser indicativos mesmo de um processo de democratização não só do aparelho, mas do *Estado* brasileiro na Era Digital.

Perceber as potencialidades da democracia digital e reconhecer os fatores que tendem a limitar sua realização é fundamental ao processo de aprendizado das atuais e futuras experiências de *e-participação*. A democratização e a modernização da gestão pública são demandas que persistem; atendê-las de maneira inovadora não é apenas mais uma tarefa a ser cumprida, mas uma questão central à competitividade e à recuperação da legitimidade e da capacidade estatal, devolvendo ao Estado a centralidade na promoção da cidadania e no fortalecimento da democracia na Era Digital. Estados que não levarem em conta essa tendência e os constrangimentos impostos a ela ficarão para trás no desenvolvimento e no aprofundamento do processo democrático no século XXI.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas duas décadas, a difusão massiva das novas Tecnologias de Informação e Comunicação e, sobretudo, a ampliação exponencial no número de usuário da Internet deram margem a inúmeras previsões sobre os impactos e transformações que a *revolução digital* provocaria no mercado, na sociedade, na democracia e no Estado. Contudo, apesar das significativas mudanças trazidas pelo comércio eletrônico, nem a constituição do Estado Virtual nem a “materialização” da cibernética tornaram-se realidades.

No que se refere ao âmbito estatal, importantes estudos foram realizados no intuito de compreender os constrangimentos políticos, organizacionais e institucionais que reduzem a velocidade de incorporação das novas tecnologias pelos governos e restringem o alcance das mudanças que daí resultariam. De um modo geral, destacam-se os papéis desempenhados pelas instituições formais (regras, regulamentos, processos orçamentários) e informais (cultura organizacional, rotinas, capital social, etc.), pelo equilíbrio de poder e a correlação de forças na organização, pela escassez de recursos (financeiros e humanos), pelo insulamento burocrático e pelos problemas de ação coletiva, apenas para citar alguns elementos (FOUNTAIN, 2001; WEST, 2005; KRAEMER e KING, 2006; DOVIFAT et al., 2004; DUNLEAVY et al, 2006; HANNA, 2010; HEEKS, 2008).

No entanto, mesmo diante dessas restrições, o emprego das tecnologias na gestão pública tem crescido, condicionado pelas alternativas e escolhas que são colocadas aos governos face às mudanças no ambiente tecnológico geral e nas formas de interação das empresas e da sociedade (MARGETTS, 2007). Embora se reconheça que as TIC não sejam instrumentos de reforma administrativa (KRAEMER e KING, 2006), pode-se afirmar que a sua utilização em mecanismos de governo digital tem atendido, de certa forma, à dupla demanda por modernização e democratização do aparelho de Estado, a qual remete ao final da

década de 1980 e à crise do modelo burocrático-keynesiano. Enquanto as inovações nas formas de prestar serviços públicos (*e-serviços*) e a reengenharia, a integração e a automatização dos processos e trâmites administrativos correspondem a tentativas de modernizar a gestão pública – entre outros objetivos, é claro –, as ferramentas de *e-participação* (ou de democracia digital) oportunizam novos canais de interação governo–sociedade, possibilitando um maior controle social e uma abertura da administração pública às contribuições que vêm de fora e/ou de cima para baixo (*bottom-up*).

Caracterizada o surgimento da democracia digital nesse contexto, o objetivo central do estudo foi identificar as potencialidades e os fatores limitadores do desenvolvimento e à difusão da *e-participação* no Brasil.

A partir do estudo de caso de três importantes experiências de democracia digital – as consultas públicas eletrônicas do Governo Federal, o Gabinete Digital do Estado do Rio Grande do Sul e o Orçamento Participativo Digital da Prefeitura de Belo Horizonte – visualiza-se a possibilidade de utilização das ferramentas de democracia digital em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, otimizando e qualificando de maneira mais eficiente e eficaz as escolhas públicas adotadas. Ademais, destaca-se a capacidade de alcançar um número bastante significativo de cidadãos através dos meios digitais. Nessas condições, conclui-se ser relevante e considerável o potencial da *e-participação* como forma de promover a democratização do aparelho de Estado na Era Digital.

Porém, o estudo também apontou para a existência de constrangimentos políticos, organizacionais e institucionais. As diferentes ênfases dadas à participação popular na gestão pública pela orientação político-ideológica de cada governo podem acabar impactando a configuração, o escopo e a manutenção das iniciativas de democracia digital, bem como a relevância dada às contribuições dos cidadãos encaminhadas por esses mecanismos. Quanto a esse ponto, estudos futuros poderão avaliar se essa tendência confirma-se ou não na prática.

Ademais, o baixo padrão de resposta da gestão pública identificado pode ser evidência também das dificuldades enfrentadas pela burocracia para tratar a grande quantidade de *inputs* recebidos – dificuldades essas decorrentes de suas habilidades para lidar com as novas tecnologias e/ou do fraco estímulo que recebe para fazê-lo. Pode ser evidência, ainda, da carência de arranjos e estruturas organizacionais que sustentem o processamento e o encaminhamento dessas contribuições, cruzem informações e dados disponíveis em diferentes órgãos, ponham em contato distintos setores, enfim, que possibilitem a integração e o atendimento ágil e eficaz das demandas e contribuições. Trata-se aqui de uma aproximação às práticas e operações sugeridas pela Governança da Era Digital (DUNLEAVY et al, 2006).

Sendo assim, apesar de reconhecer-se que os resultados a que se chega não são generalizáveis e se tratam apenas de evidências, algumas recomendações podem ser feitas para as atuais ou futuras iniciativas de democracia digital ou mesmo para a orientação de estudos sobre *e-participação*. Em primeiro lugar, o planejamento de mecanismos de democracia digital não deve negligenciar a capacidade da própria administração de processar o montante de informações a serem recebidas. Isso envolve a consideração do tamanho da equipe necessária a ser mobilizada e dos incentivos e treinamentos a serem dados para que de fato os funcionários envolvam-se no projeto. Compreende, também, uma avaliação quanto à necessidade de adotarem-se novas tecnologias não apenas para construir a vitrine dos mecanismos de *e-participação* (*front office*), mas para providenciar o processamento, a verificação e o encaminhamento das informações e contribuições. Idealmente, essa tarefa pode ser cumprida por meio do redesenho dos processos internos, de modo que sejam reaproveitados sistemas, informações e bancos de dados de maneira integrada e transversal pelos órgãos direta ou indiretamente envolvidos na política pública que foi submetida ao escrutínio popular.

Além disso, cuidado deve ser tomado quando, diante de experiências relativamente bem-sucedidas de democracia digital, resolve-se ampliar o número de ferramentas de *e-participação*, sem calcular os impactos que essas novas possibilidades terão sobre o volume de informações recebidas. Não levar em conta isso cria ainda maiores dificuldades para responder cada nova contribuição, o que pode levar os cidadãos a questionar a eficácia da sua participação e abandonar a iniciativa. Situação próxima a essa foi identificada por Sampaio (2009) no que se refere a criação de *chats* e fóruns de discussão no sítio eletrônico do OP Digital de 2008. O Gabinete Digital passa atualmente por situação semelhante: a criação da nova ferramenta “Governador Pergunta” levou à suspensão (ainda que temporária, segundo o que consta) das ferramentas “Governador Responde” e “Agenda Colaborativa”.

Um tratamento adequado ao problema da exclusão digital é outro elemento de suma importância quando da implementação da *e-participação*. Deve-se evitar que democratização da gestão pública tenha o efeito colateral de aguçar ainda mais as desigualdades no acesso aos recursos políticos e ao exercício dos direitos de cidadania.

Por fim, uma recomendação mais ampla a todos os governos, incluindo o Governo Federal, refere-se ao planejamento e à implementação de planos de governo digital e de estratégias de governança de TI, que estruturem, organizem e qualifiquem a incorporação das TIC, visando atender com mais eficácia e eficiência os objetivos do conjunto da administração pública (POSSAMAI, 2010).

Passados mais de vinte anos da redemocratização e da reconfiguração político-institucional do Brasil, sem dúvida é momento da Administração Pública brasileira reconhecer e assumir a realidade de uma sociedade dinâmica e em transformação. A incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação e a adoção de iniciativas de governo digital já não é uma mera questão de escolha de meios de gestão; trata-se de uma necessidade. A difusão do uso dessas tecnologias como meio de comunicação, transação,

operação e atuação da sociedade tem requalificado as opções e as possibilidades disponíveis para os governos atenderem as persistentes demandas por modernização e democratização da gestão pública. Repensar estruturas, arranjos e procedimentos a partir das potencialidades das TIC significa recuperar e ampliar a capacidade estatal, de modo a devolver ao Estado seu papel central na promoção da cidadania e no fortalecimento da democracia na Era Digital.

REFERÊNCIAS

- ABREU, J. C. A. **Democracia, hegemonia e internet**: um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo Digital. 2009. Dissertação de mestrado (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- ALMEIDA, M. H. T. O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (org.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o Século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- ANDERSEN, K. et al. Fads and Facts of E-Government: A Review of Impacts of E-government (2003-2009). **International Journal of Public Administration**, v. 33, n. 11, p. 564-579, 2010.
- ARROW, K. **Social choice and individual value**. New York: John Wiley, 1951.
- AVELAR, L. Participação política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2004.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (org.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o Século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- BALUTIS, A. P. Monitoring The e-Government Revolution. **Public Manager**, v. 29, n. 4, p. 34-35, inv. 2000-2001.
- BARBER, B. **Strong democracy**: Participatory politics for a new age. Los Angeles: University of California Press, 1984.
- BARROS, A.; CANABARRO, D. R.; CEPIK, M. A. C. Para além da e-Ping: o desenvolvimento de uma Plataforma de Interoperabilidade para e-Serviços no Brasil. In: BRETAS, N. L.; MESQUITA, C. (ed.). **Panorama da Interoperabilidade**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010, p. 137-157.
- BEAUMASTER, S. E-Participation: Models. In: GARSON, D. (ed.). **Modern public information technology systems**: issues and challenges. Londres: IGI Global, 2007.
- BEST, N. et al. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**, v. 9, p. 105-124, 2010.
- BIMBER, B. **Information and American Democracy**: Technology in the Evolution of Political Power. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.
- BOBBIO, N. **O futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BRAGATTO, R. C.; VEIGA, L. Participação democrática e novas tecnologias de comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da internet pelos governos do Brasil e da Argentina. In: CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 1, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2006.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, 1998.

- BRUM, F.; MOLERI, J. **As TIC, Inovação e Conhecimento: Estratégias, Políticas Públicas e Boas práticas.** Madrid: AHCINET 2010. Disponível em: <<http://www1.ahciet.net/TiceIS/Informes/01-36ticinncon-p.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2011.
- CAMPELLO DE SOUZA, M. C. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964).** São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- CEPIK, M.; CANABARRO, D. R.; POSSAMAI, A. J. A Institucionalização do SISP e a Era Digital no Brasil. In: CEPIK, M.; CANABARRO, D. (org.). **Governança de TI: Transformando a Administração Pública no Brasil.** Porto Alegre: WS Editor, 2010a.
- CEPIK, M.; CANABARRO, D. R.; POSSAMAI, A. J. Do Novo Gerencialismo Público à Governança da Era Digital. In: CEPIK, M.; CANABARRO, D. (org.). **Governança de TI: Transformando a Administração Pública no Brasil.** Porto Alegre: WS Editor, 2010b.
- CEPIK, M.; EISENBERG, J. ; EKLUND, M. Desenhos institucionais em informática pública: estudo comparativo em quatro cidades brasileiras. **Revista iP**, Belo Horizonte, n. 2, p. 47-72, 2002.
- CGI.br. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil**, 2008. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2009.
- CGI.br. **Pesquisa TIC Domicílios e Empresas 2010.** São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2011.
- CHADWICK, A; HOWARD, P. N. (ed.) **Handbook of Internet Politics.** New York: Routledge, 2010.
- CHAIN, A. et al. **E-gov.br: a próxima revolução brasileira.** São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- CÔRTEZ, S. V. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy community*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1997.
- DAHLBERG, L. Re-constructing digital democracy: An outline of four 'positions'. **New Media Society**, n. 13, p. 855-871, set. 2011.
- DOVIFAT, A. et al. Explaining Successes and Failures of e-Government Implementation with Micropolitics. In: TRAUNMÜLLER, R. (ed.). **Electronic Government.** Heidelberg: Springer, 2004.
- DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. (1988). “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo: ANPOCS, v. 4, n. 6, p. 53-78, fev. 2006.
- DUNLEAVY, P. et al. **Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government.** Nova York: Oxford University Press, 2006.
- DUNLEAVY, P. et al. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 16, v. 3, p. 467-494, 2005.
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. The Second Wave of Digital Era Governance. In: APSA 2010 ANNUAL MEETING PAPER, 2010, Washington, DC, **Anais eletrônicos...**

Washington : SSRN, 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1643850>>. Acesso em: 22 set. 2011.

EISENBERG, J. Internet Popular e Democracia nas Cidades. **Revista iP**, Belo Horizonte, n. 1, p. 7-24, jun. 1999.

EISENBERG, J.; CEPIK, M. Internet e as instituições políticas semiperiféricas. In: _____. (Org.). **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2002. p.293-314.

FEDOZZI, L. Orçamento Participativo e Esfera Pública: Elementos para um debate conceitual. In: FISCHER BUENO, N.; MOLL, J. (Orgs.). **Por uma nova esfera pública: A experiência do Orçamento Participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000.

FOUNTAIN, J. E. **Building the Virtual State**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

FOUNTAIN, J. E. Central Issues in the Political Development of the Virtual State. In: THE NETWORK SOCIETY AND THE KNOWLEDGE ECONOMY: Portugal in the Global Context Lisbon conference, 2005, Lisbon, Portugal. **Anais eletrônicos...** Amherst: NDGC, 2005. Disponível em: <http://www.umass.edu/digitalcenter/research/pdfs/jf_portugal2005_centralissues.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2011.

GARTNER GROUP. Key Issues in E-Government Strategy and Management. **Research Notes**, Key Issues, 23 mai. 2000.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Fronteiras - Estudos Midiáticos**. São Leopoldo, vol. 7, n. 3, p. 214-222, set. 2005.

GOMES, W. Democracia Digital: que democracia? In: II Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Política, 2007, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos do II Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Política**. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_ip-wilson.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

HANNA, N. K. **Transforming Government and Building the Information Society: Challenges and Opportunities for the Developing World**. Nova York: Springer, 2010.

HEEKS, R. (ed.). **Reinventing government in the Information Age: international practice in IT-enabled public sector reform**. Londres: Routledge, 2002.

HEEKS, R. **Implementing and managing eGovernment: an international text**. London: SAGE Publications, 2006.

HEEKS, R.; BAILUR, S. Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice. **Government Information Quarterly**, v. 24, p. 243-265, 2007.

HELD, D. **Models of Democracy**. Cambridge: Polity Press, 2006.

HILL, K.; HUGHES, J. **Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet**. Oxford, Rowman & Littlefield, 1998.

HOLDEN, S. H. The Evolution of Federal Information Technology Management Literature. In: GARSON, D. (ed.). **Modern public information technology systems: issues and challenges**. London: IGI Global, 2007.

HUDSON, J. Informatization and public administration: a Political Science perspective. **Information, Communication & Society**, n. 2, v. 3, p. 318-339, 1999.

- HUGHES, O. E. **Public Management and Administration**. Londres: MacMillan, 1998.
- HUNTINGTON, S. Post-industrial politics: how benign will it be? **Comparative Politics**, v. 6, p. 163-192, 1975.
- IPEA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.
- JANUZZI, P. M. et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são. **Cadernos EIAPP**, Reflexões para Ibero-América. Brasília: ENAP, 2009, p. 131-138.
- KRAEMER, K.; KING, J. Information Technology and Administrative Reform: Will e-government be Different? **International Journal of Electronic Government Research**, v. 2, n. 1, p. 1-20, jan-mar, 2006.
- LANE, J. E. **New Public Management**. Londres: Routledge, 2000.
- LINDBLON, C. E. **O Processo de Decisão Política**. Brasília: UnB, 1981.
- MARGETTS, H. Public management change and e-government: the emergence of digital-era governance. In: CHADWICK, A; HOWARD, P. N. (ed.) **Handbook of Internet Politics**. New York: Routledge, 2010.
- MARONI, J. A. O direito à participação no Governo Lula. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 71, p. 225-228, set./dez. 2005
- MARQUES, F. P. J. A. Governo e Democracia Digital: um estudo do perfil das oportunidades de participação oferecidas através de sites do Poder Executivo Federal. In: **CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA**, 2, 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2007.
- MARTINUZZO, J. A. **Comunicação, novas tecnologias e informatização da política**: o governo eletrônico no Mercosul. 2006. 277 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.
- MATHEUS, R. Consultas públicas do Governo Federal e agências reguladoras. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, 2, 2009, Brasília. **Anais...**, 2009. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001393.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- MATSUDA, C. T. **Governo Eletrônico**: a reforma democrática do Estado-Nação: a prefeitura da cidade de São Paulo. 2006. 167 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- MELLO, G. M. **Estudo das práticas de governança eletrônica**: instrumento de controladoria para a tomada de decisões nos estados brasileiros. 2009. Tese de doutorado (Programa de Pós-Graduação em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- MOSSBERGER, K. Toward digital citizenship: addressing inequality in the Information Age. In: CHADWICK, A; HOWARD, P. N. (ed.) **Handbook of Internet Politics**. New York: Routledge, 2010.
- NAÇÕES UNIDAS. **United Nations e-Government Survey 2008**: from e-Government to Connected Governance. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2008.

NAÇÕES UNIDAS. **United Nations E-Government Survey 2010**: leveraging e-government at a time of financial and economic crisis. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2010.

NUNES, E. O. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

O'BRIEN, J. A.; MARAKAS, G. M. **Administração de sistemas de informação**: uma introdução. São Paulo: McGraw-Hill, 2007.

OLIVER, E. L.; SANDERS, L. (eds.). **e-Government Reconsidered**: Renewal of Governance for the Knowledge Age. Saskatoon: Houghton Boston, 2004.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **R.A.E.**, v. 45, n.1, 2005.

PARSONS, W. **Public Policy**: An introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham-UK: Edward Elgar, 1995.

PATEMAN, C. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

POSSAMAI, A. J. **Instituições e desempenho do governo digital**: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai em perspectiva comparada. 2010. Monografia de conclusão de curso. (Bacharelado em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

PRADO, O. **Governo Eletrônico, Reforma do Estado e Transparência**: o Programa de Governo Eletrônico no Brasil. 2009. 199 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

PRENSKY, M. Digital natives, digital immigrants. **On the Horizon**, n. 9, p. 1-6, 2001.

ROCHELEAU, B. A. **Public Management Information Systems**. Hershey-PA: IGI Publishing, 2005.

ROTHBERG, D. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas. **Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 5, n. 14, abr. 2010. Disponível em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-00132010000100004&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 01 jul. 2011.

RUEDIGER, M. A. Governança democrática na era da informação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 6, p. 1257-1280, nov-dez. 2003

RUEDIGER, M. A. Perspectivas de governança na era da informação: Estado e sociedade civil. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e Gestão Pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SABATIER, P. A. (ed.) **Theories of Policy Process**. Boulder-CO: Westview Press, 2007.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAMPAIO, R. C. Diferentes modos de participação: alguns impactos da introdução da Internet no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. **Comunicação & Política**, v.27, n. 2, p.051-078, 2008.

- SAMPAIO, R. C. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo orçamento participativo na internet. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 33, jul./dez. 2009.
- SAMPAIO, R. C. Que democracia Digital? Uma prospecção das iniciativas digitais no Brasil. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA & POLÍTICA, 3, Curitiba, Universidade Federal do Paraná. **Anais...** Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2011a.
- SAMPAIO, R. O Gabinete Digital do RS e a resposta do governador. In: **Blog Comunicação e Política**, 07 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.comunicacaoepolitica.com.br/blog/2011/07/o-gabinete-digital-do-rs-e-a-resposta-do-governador/>>. Acesso em: 10 jul. 2011b.
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda, 1979.
- SCHELIN, S. H. E-Government: an overview. In: GARSON, D. (ed.). **Modern public information technology systems: issues and challenges**. London: IGI Global, 2007.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- SOARES Jr, J. S.; SANTOS, E. M. Governança eletrônica: uma perspectiva sociotécnica das organizações públicas a partir da padronização e interoperabilidade. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.
- SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- SUANNO, M. V. R. Novas Tecnologias de Informação e Comunicação: reflexões a partir da Teoria Vygotskyana. In: I SEMINÁRIO NACIONAL ABED DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA, 2003, Belo Horizonte, **Anais eletrônicos...** Belo Horizonte: ABED, 2003. Disponível em: <<http://www.abed.org.br/seminario2003/texto16.htm>>. Acesso em: 03 jun. 2011.
- SUDBRACK, S. Governo do RS lança Gabinete Digital. In: **Revista Luminus**, 31 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.revistaluminus.com/site/2011/05/31/governo-do-rs-lanca-gabinete-digital/>>. Acesso em: 03 jun. 2011.
- TENÓRIO, F. G.; SARAIVA, E. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- WEST, D. M. **Assessing E-Government: The Internet, Democracy, and Service Delivery by State and Federal Governments**. Providence, Estados Unidos: Brown University, 2000. Disponível em: <<http://www.insidepolitics.org/egovtreport00.html>>. Acesso em: 10 set. 2011
- WEST, D. M. **Digital Government: Technology and Public Sector Performance**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005.
- WILHELM, A.G. **Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace**. New York, Routledge, 2000.