



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

HELANNHA FRANCISCA NUNES DOS SANTOS

**OPORTUNIDADES DEMOCRÁTICAS NO GOVERNO ELETRÔNICO:
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS PLATAFORMAS FEDERAIS**

Teresina

2023

HELANNHA FRANCISCA NUNES DOS SANTOS

**OPORTUNIDADES DEMOCRÁTICAS NO GOVERNO ELETRÔNICO:
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS PLATAFORMAS FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Robertônio Santos Pessoa

Teresina

2023

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Representação da Informação

S237o Santos, Helannha Francisca Nunes dos.
Oportunidades democráticas no governo eletrônico : participação social nas plataformas federais / Helannha Francisca Nunes dos Santos. -- 2023.
148 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Pós-Graduação em Direito, Teresina, 2023.

“Orientador: Prof. Dr. Robertônio Santos Pessoa”.

1. Democracia. 2. Administração Público. 3. Governo eletrônico. 4. Participação. I. Pessoa, Robertônio Santos. II. Título.

CDD 341.3

HELANNHA FRANCISCA NUNES DOS SANTOS

**OPORTUNIDADES DEMOCRÁTICAS NO GOVERNO ELETRÔNICO:
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS PLATAFORMAS FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Dissertação defendida e aprovada perante a banca julgadora abaixo assinada, em 14 de fevereiro de dois mil e vinte e três.

BANCA JULGADORA

Robertônio Santos Pessoa
Doutor em Direito
Universidade Federal do Piauí

Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça
Doutora em Direito
Universidade de Fortaleza

Raul Lopes de Araújo Neto
Doutor em Direito
Universidade Federal do Piauí

À minha eterna Mãe Vêia e ao meu Tio Zé, pelo
muito que me ajudaram.

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares, especialmente aos meus pais João e Maria.

Aos amigos que souberam compreender os momentos de ausência e afastamento e me incentivaram a continuar em frente, dentre os quais cito a Marcinha.

Ao meu orientador, Robertônio Santos Pessoa, por todos os seus ensinamentos, paciência e gentileza.

Aos colegas da Terceira Turma do Mestrado em Direito da UFPI que estiveram mais próximos a mim nesta jornada, Antônio Fábio e Saulo.

A Deus, por tudo.

A mudança não acontecerá se nós esperarmos por outra pessoa ou se esperarmos por algum outro momento. Nós somos as pessoas pelas quais esperávamos. Nós somos a mudança que buscamos.

Barack Obama

RESUMO

A presente dissertação procurou analisar o viés democrático do governo eletrônico, com enfoque na ideação e na implementação de ferramentas participativas nas plataformas do governo federal brasileiro, especialmente na plataforma Participa + Brasil. O questionamento enfrentado é se há uma predisposição do governo eletrônico em concretizar os valores democráticos no âmbito da Administração Pública e qual o grau de eficácia dos mecanismos de e-participação existentes, em termos quantitativos e qualitativos. Essa temática sobreleva-se em estudos de áreas diversas, como a Ciência Política, a Sociologia, a Comunicação Social e o Direito, área para a qual se direciona o estudo. Por consequência, o embasamento teórico também é interdisciplinar. Para atingir o objetivo almejado, além do método da pesquisa bibliográfica, fez-se uma incursão na pesquisa documental, haja vista a contemporaneidade do governo eletrônico e sua constante renovação e atualização, impulsionado pelo desenvolvimento contínuo e acelerado das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) que o caracterizam. No enfrentamento da questão proposta, partiu-se de uma investigação acerca da democracia representativa e das circunstâncias que levaram à concepção da democracia participativa. A seguir, abordou-se a Administração Pública sob os influxos do modelo participativo de democracia. Direcionando-se para outro ângulo, tratou-se da caracterização da sociedade da informação e de como essa nova realidade vem impactando a Administração Pública. Partiu-se, então, para um estudo sobre o governo eletrônico e as oportunidades que oferece para a realização da democracia na Administração Pública, expondo-se, ao fim, os obstáculos e bloqueios, além dos caminhos possíveis para que se alcance esse desiderato. A conclusão a que se chegou é que as ferramentas participativas passíveis de serem introduzidas no governo eletrônico ainda estão aquém das capacidades tecnológicas de que se dispõe e que há, em geral, um baixo envolvimento dos cidadãos nos processos de e-participação que são disponibilizados, resultado de uma série de fatores, dentre os quais o modelo de democracia imposto, a falta de educação para a cidadania e a exclusão digital. Com esta dissertação, espera-se contribuir para a sistematização do conhecimento e das informações disponíveis, suscitar novas indagações e evidenciar os obstáculos e perspectivas, no meio acadêmico e social, sobre a participação no governo eletrônico.

Palavras-chave: democracia; Administração Pública; governo eletrônico; participação.

ABSTRACT

This dissertation sought to analyze the democratic bias of electronic government, focusing on the ideation and implementation of participatory tools in the platforms of the Brazilian federal government, especially in the Participa + Brasil platform. The question faced is whether there is a predisposition of electronic government to concretize democratic values within the scope of the Public Administration and how effective are the existing e-participation mechanisms, in quantitative and qualitative terms. This theme stands out in studies in different areas, such as Political Science, Sociology, Social Communication and Law, the area to which the study is directed. Consequently, the theoretical basis is also interdisciplinary. In order to achieve the desired goal, in addition to the bibliographic research method, an incursion was made to documentary research, given the contemporary nature of electronic government and its constant renewal and updating, driven by the continuous and accelerated development of Information and Communication Technologies (ICTs). that characterize it. In dealing the proposed issue, it started with an investigation about representative democracy and the circumstances that led to the conception of participatory democracy. Next, Public Administration was approached under the influxes of the participatory model of democracy. Turning to another angle, it dealt with the characterization of the information society and how this new reality has been impacting Public Administration. Then, a study was made about the electronic government and the opportunities it offers for the realization of democracy in Public Administration, exposing, at the end, the obstacles and blockages, in addition to the possible ways to achieve this goal. The conclusion reached is that the participatory tools that can be introduced in electronic government still fall short of the technological capabilities available and that there is, in general, a low involvement of citizens in the e-participation processes that are available, result of a number of factors, among which are the imposed model of democracy, the lack of education for citizenship and the digital exclusion. With this dissertation, it is expected to contribute to the systematization of knowledge and available information, to raise new questions and highlight the obstacles and perspectives, in the academic and social environment, regarding participation in electronic government.

Keywords: democracy; Public Administration; e-government; participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Painel de monitoramento de serviços federais.....	79
Figura 2 - Comparativo do índice de e-participação em 2014, 2016, 2018 e 2020	93
Figura 3 - Comparativo entre o EGDI e o EPI do ano de 2022 por continente....	94
Figura 4 - Homepage da plataforma Participa + Brasil.....	107
Figura 5 - Penetração das TICs nos domicílios brasileiros de 2002 a 2018.....	114
Figura 6 - Computadores e smartphones em uso no Brasil de 2003 a 2021.....	115
Figura 7 - Smartphones em uso no Brasil de 2005 a 2021.....	115
Figura 8 - Usuários de internet no Brasil por tipo de dispositivo em 2019 e 2020.....	116
Figura 9 - Usuários de internet por área de 2011 a 2021.....	116

LISTA DE SIGLAS

CEGE	Comitê Executivo de Governo Eletrônico
CGI.br	Comitê Gestor da Internet no Brasil
CGSI	Core Government Systems Index
DCEI	Digital Citizen Engagement Index
EGD	Estratégia de Governança Digital
EGDI	E - Government Development Index
EPI	E - Participation Index
GTEI	GovTech Enablers Index
GTMI	GovTech Maturity Index
GTTI	Grupo de Trabalho Interministerial
HCI	Human Capital Index
HTML	Hypertext Markup Language
HTTP	Hypertext Transfer Protocol
IPU	Inter - Parliamentary Union
LPA	Lei do Processo Administrativo
NIC.br	Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR
NTICs	Novas Tecnologias da Informação e Comunicação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OSI	Online Service Index
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDI	Public Service Delivery Index
TICS	Tecnologias da Informação e Comunicação
TI	Tecnologia da Informação
TII	Telecommunication Infrastructure Index
UNDEF	The United Nations Democracy Fund
URL	Uniform Resource Locator

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 DEMOCRACIA EM TRANSFORMAÇÃO.....	16
2.1 Instituições da democracia moderna.....	20
2.2 A expansão da prática democrática nos séculos XX e XXI.....	22
2.3 Teorias contemporâneas do processo democrático.....	25
2.4 Novos modelos de democracia.....	27
2.4.1 Teorias da democracia participativa e da democracia deliberativa.....	30
2.4.2 Instrumentos tradicionais de democracia participativa.....	33
2.5 A Administração Pública sob os influxos da democracia participativa....	35
2.5.1 Instrumentos jurídicos de participação na Administração Pública.....	40
3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO.....	49
4 O GOVERNO ELETRÔNICO.....	55
4.1 Dimensões do governo eletrônico.....	56
4.2 O desenvolvimento do governo eletrônico no cenário mundial.....	58
4.3 Os marcos do desenvolvimento do governo eletrônico no Brasil.....	71
4.4 O governo eletrônico do Brasil em números.....	78
5 OPORTUNIDADES DEMOCRÁTICAS NO GOVERNO ELETRÔNICO.....	80
5.1 Estrutura conceitual da e-participação.....	84
5.2 O avanço da participação no governo eletrônico no âmbito internacional e no Brasil.....	89
5.3 Experiências e tendências de participação no governo eletrônico.....	96
5.4 O caso brasileiro: Participa + Brasil.....	103
5.5 Obstáculos e bloqueios à participação social no governo eletrônico.....	111
5.5.1 Fatores institucionais.....	111
5.5.2 Fatores sociais.....	113
5.6 Os caminhos possíveis para aprofundar a participação no governo eletrônico.....	119
6 CONCLUSÃO.....	124
REFERÊNCIAS.....	128
ANEXO – Amostra de processos participativos disponibilizados na Plataforma Participa + Brasil.....	139

1 INTRODUÇÃO

A emergência e o desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) inserem-se em um contexto de autêntica revolução, forjando o surgimento da realidade que veio a ser denominada de sociedade da informação.

As TICs, assim, avançaram sobre os mais diversos aspectos da vida, em um movimento irreversível. O comércio, o lazer, a educação, a saúde, o governo, a Administração Pública sofreram transformações a partir da absorção das ferramentas tecnológicas surgidas nas últimas décadas. As TICs, com efeito, albergam uma variedade de oportunidades nesses setores e em tantos outros que seja possível imaginar.

Na Administração Pública, o governo eletrônico, em processo de evolução para o governo digital, é o resultado da inserção das TICs nessa seara. Na verdade, a definição mais elementar de governo eletrônico faz referência ao uso das TICs pelos governos para torná-los melhores. O governo melhor que se almeja ser atingido com o governo eletrônico é um governo mais eficiente, especialmente no que toca à prestação de serviços públicos.

Mas o governo eletrônico não atende apenas a demandas por modernização. A democracia é reconhecida como um dos eixos do governo eletrônico, tal como consta em orientações e relatórios de organismos internacionais, bem como nas normas e estratégias que caracterizaram o desenvolvimento do governo eletrônico no Brasil.

Esse é o cenário sobre o qual se constrói esta dissertação, partindo-se de um estudo sobre a evolução da democracia, passando por uma investigação dos novos modelos de democracia e da aplicação da democracia participativa na Administração Pública, até o ponto culminante, que é a implementação de valores democráticos na Administração Pública por intermédio das plataformas do governo eletrônico, concretizados por instrumentos de e-participação.

O termo “democracia” denomina um regime político que não é universal e imutável. Ao contrário, a democracia é criada e recriada no contexto de cada sociedade e momento histórico. Encerrado o período embrionário, em Atenas, na Grécia Antiga, onde prevaleceu a democracia direta, esse regime de governo veio a ressurgir de maneira mais contundente apenas por volta do século XVII, com a suplantação do estado absolutista pelo estado liberal, inspirado nos ideais iluministas.

Nesse novo contexto, porém, principalmente devido ao expressivo aumento populacional, a democracia apareceu reinventada, sob um viés representativo, em que as decisões passaram a ser tomadas por “representantes do povo”, escolhidos por meio do voto.

Mas a democracia representativa, de natureza indireta, também não se postou imune às constantes e inevitáveis transformações na sociedade, a exemplo da passagem do estado liberal para o estado social, entre os séculos XIX e XX, quando houve o fortalecimento do Poder Executivo, que se tornou uma das principais instâncias de decisão política, agregado a uma propalada crise de representatividade no âmbito do Poder Legislativo.

Se no plano teórico restava garantida a legitimidade das decisões do Poder Executivo, dado o vínculo da legalidade, com adstrição às leis elaboradas pelos representantes eleitos, na prática tornava-se mais visível a ausência de pluralismo no processo decisório administrativo, considerando a hierarquia e verticalização próprias da Administração Pública.

Essa conjuntura norteou o surgimento de críticas ao modelo clássico de democracia representativa e, ao tempo em que se explicitavam as deformidades do referido regime, proclamaram-se novos modelos em “complemento” a ele, para aumentar a eficácia social das escolhas e deliberações administrativas e, principalmente, resguardar a soberania popular e consolidar a cidadania.

Dessa forma, na segunda metade do século XX, concebeu-se a denominada “democracia participativa”. A partir de então, em diversos ordenamentos jurídicos mundo afora despontaram medidas para viabilização de uma democracia que mesclasse o sistema representativo com mecanismos de participação direta dos cidadãos nas decisões políticas, aí incluídas as decisões administrativas no âmbito do Poder Executivo para, dentre outros objetivos, melhor legitimar o agir administrativo.

Na mesma época, as TICs, que conceberam a sociedade da informação, deram um novo fôlego para a efetivação da democracia no âmbito da Administração Pública, por intermédio do governo eletrônico, uma vez que tornaram possível a construção de canais de grande alcance capazes de assegurar a participação social e de estabelecer um elo comunicativo entre os cidadãos e os governos. Assim, se a Administração Pública é uma das últimas fronteiras da democracia, o governo eletrônico é o celeiro das ferramentas mais propícias à sua realização.

Nessa perspectiva, as indagações principais a serem respondidas é se o governo eletrônico, caracterizado pela intensificação do uso das TICs na Administração Pública, para além da prestação de serviços públicos e da concretização do direito de acesso à informação, guarda aptidão para se tornar um canal de participação ativa dos cidadãos, em interação e colaboração com os gestores públicos, na definição das escolhas públicas, mediante a identificação do interesse público de forma compartilhada com aqueles; em que medida os governos têm incorporado ferramentas de e-participação nas suas plataformas; e como esses instrumentos participativos alcançam a sociedade.

O tema central desta dissertação, assim, é a análise da ideação e da disponibilização de ferramentas participativas no governo eletrônico, com um olhar direcionado para as plataformas específicas do governo federal brasileiro. A hipótese inicial é a de que o governo eletrônico tem sido direcionado para esse eixo participativo, mas a concretização desse desiderato envolve uma complexidade de fatores que transborda a capacidade tecnológica e a disposição formal dos governos em trilhar esse caminho, deparando-se frente a obstáculos e bloqueios das mais diversas naturezas.

Para a execução da pesquisa que ampara esta dissertação, valeu-se primeiramente do método da pesquisa bibliográfica. O embasamento teórico encontra-se em autores de áreas diversas, refletindo a própria interdisciplinaridade do tema. Contempla, nesse sentido, estudiosos da ciência política, como Robert Dahl e Leonardo Avritzer; da sociologia, como Manuel Castells; da Comunicação, como Wilson Gomes; mas o aporte principal é da área do Direito, apoiando-se em importantes estudos, como os de Odete Medauar e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, dentre outros tão valiosos.

A pesquisa documental também foi essencial para a compreensão do desenvolvimento do governo eletrônico e da implantação de ferramentas de e-participação nas suas respectivas plataformas, que se apresenta como um tema de grande volatilidade, exigindo uma incursão em dados que ainda não foram submetidos a um tratamento analítico no meio acadêmico, a exemplo dos relatórios de pesquisa sobre o governo eletrônico elaborados pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU) e os dados constantes em *sites* governamentais, como a plataforma Participa + Brasil.

Em consonância com os questionamentos propostos e o objetivo almejado, e apoiado no referencial teórico acima, estruturou-se a presente dissertação em quatro capítulos. O primeiro capítulo é direcionado ao estudo da formatação da democracia, desde a adição do elemento representativo nesse regime de governo até os novos influxos teóricos que, atentos às circunstâncias políticas e sociais vivenciadas desde meados do século XX, endossam a construção de novos modelos de democracia, porosos à participação social, denominados em sentido amplo de democracia participativa.

Uma vez compreendida a democracia que se reclama implementar, o estudo volta-se para a sua aplicação na Administração Pública. Assim, ainda no primeiro capítulo, será abordada a democracia no âmbito da Administração Pública, discorrendo-se ligeiramente sobre as temáticas do fortalecimento do Poder Executivo e do seu déficit democrático, da constitucionalização do Direito Administrativo e da incidência do princípio democrático nesse ramo do Direito. A seguir, serão elencados os instrumentos constitucionais e legais de

participação democrática na Administração Pública, que permitem tanto a participação orgânica como a participação externa, consubstanciada no diálogo do cidadão com a Administração Pública.

No segundo capítulo, trata-se da caracterização da sociedade da informação e de como essa nova realidade tem impactado a sociedade como um todo e, de forma especial, a Administração Pública, nos planos interno e externo.

O capítulo seguinte adentra no tema do governo eletrônico, que é considerado a última etapa da inserção das TICs na Administração Pública. Abordam-se as dimensões do governo eletrônico e o seu desenvolvimento no cenário mundial a partir dos dados coletados em pesquisas da ONU. No mesmo capítulo, expõem-se os marcos do desenvolvimento do governo eletrônico no Brasil e os números mais recentes em termos de usuários e serviços disponibilizados à sociedade.

Por fim, o último capítulo discorre sobre as oportunidades democráticas no governo eletrônico, com ênfase na plataforma federal Participa + Brasil. Explica-se, primeiro, a estrutura conceitual da e-participação. Na sequência, são apresentados dados sobre o avanço da participação no governo eletrônico em nível internacional e no âmbito interno. Ademais, citam-se experiências e as últimas tendências em termos de e-participação. Os dois últimos tópicos abordam, nessa sequência, os obstáculos e bloqueios à participação social no governo eletrônico e os caminhos possíveis para aprofundá-la, em um diálogo com os pontos destacados no tópico precedente.

Ressalta-se que o presente trabalho, a respeito das oportunidades de participação social que o governo eletrônico pode proporcionar, não tem a intenção de esgotar o tema, mas contribuir para a sistematização do conhecimento e das informações disponíveis, suscitar novas indagações e evidenciar as suas perspectivas, obstáculos e deformidades, no meio acadêmico e social.

2 DEMOCRACIA EM TRANSFORMAÇÃO

A democracia se impõe como uma concepção de governo amplamente aceita, em constante transformação, sob a influência do contexto, época e lugar em que se implementa. A teoria e a prática democrática se revigoram de tempos em tempos, suscitando reflexões sobre as possibilidades de que seja aperfeiçoada ou aprofundada em consonância com novas condições políticas, socioeconômicas, culturais e, também, tecnológicas que surgem.

Defende-se a ideia de que a democracia é superior a outros modelos de governo por diversos fatores, a exemplo dos citados a seguir.

Em primeiro lugar, ele promove a liberdade como nenhuma outra alternativa viável consegue fazer [...]. Em segundo lugar, o processo democrático promove o desenvolvimento humano, acima de tudo na capacidade de exercer a autodeterminação, a autonomia moral e a responsabilidade pelas próprias escolhas. Finalmente, ele é o meio mais certo (ainda que não seja perfeito, em absoluto) para que os seres humanos possam proteger e promover os interesses e bens que compartilham entre si. (DAHL, 2012, p. 495)

Nesse contexto, são elencadas como consequências desejáveis da democracia evitar a tirania; promover a liberdade pessoal, a autodeterminação, a autonomia moral e o desenvolvimento humano; proteger os interesses pessoais essenciais; assegurar a igualdade política; e contribuir na busca pela paz e pela prosperidade (DAHL, 2016).

Originalmente, o tema democracia era próprio da Política, mas aos poucos prosperou no Direito, em um movimento conhecido como “juridicização da política e politização do direito” (MOREIRA NETO, 2011, p. 15).

A mais básica definição de democracia é encontrada na parte final do notório discurso proferido pelo presidente dos Estados Unidos Abraham Lincoln, o chamado Discurso de Gettysburg, quando o presidente declara “[...] e que o governo do povo, pelo povo e para o povo jamais desapareça da face da Terra”¹.

Não há dúvidas que a democracia exerce desde a antiguidade um fascínio nas mais diversas sociedades, entre estudiosos e profissionais de diferentes áreas, como a Filosofia, a Ciência Política e o Direito. Os adjetivos “democrático” e “democrática” dela derivados encontram-se nos textos de muitos Estados contemporâneos:

¹ Para Clifford D. May, o autor dessa definição é, na verdade, Daniel Webster, que trinta e três anos antes de Lincoln fez um discurso no qual mencionou um “governo do povo, feito para o povo e pelo povo, e responsável perante o povo” (LIJPHART, 2019, p. 23).

Mencionada como a ideia política mais poderosa do mundo, a palavra *democracia* ou os adjetivos *democrático* e *democrática* figuram em preâmbulos e nos primeiros artigos de inúmeras constituições dos Estados contemporâneos, para qualificar o Estado e o governo do País, como por exemplo: do Brasil – 1988 (Preâmbulo e art. 1º), Alemanha – 1949 (art. 20), Espanha – 1978 (art. 1º), Itália – 1947 (art. 1º), Portugal – 1976 (art. 2º), Suécia – 1994 (art. 1º), França – 1958 (art. 1º). (MEDAUAR, 2020, p. 292)

A ideia de democracia é extremamente popular no mundo contemporâneo, mas seu significado variou bastante ao longo desses mais de dois mil e quinhentos anos, desde a sua gênese em Atenas, na Grécia Antiga, como reconhecido de forma ampla pelos estudiosos do tema.

De acordo com Dahl (2012, p. 3 e 13), “as noções grega, romana, medieval e renascentista mesclam-se com as noções de séculos posteriores e geram uma miscelânea de teorias e práticas quase sempre profundamente incompatíveis entre si”. Em complemento, sustenta que “[...] ‘a democracia’ tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares”. Então, traz a seguinte indagação: “Se democracia significou diferentes coisas em épocas diferentes, como poderemos nós concordar sobre o que significa hoje? ”.

Em vista de tais considerações, é pertinente questionar se é possível caracterizar a democracia, a partir de elementos comuns aos diversos conceitos construídos ao longo do tempo.

O “povo”, que aparenta ser o elemento comum na concepção de democracia, inclusive compõe o significado etimológico da palavra (*demokratia*: *demos*, povo, e *kratos*, governar), tem, em si, significados controversos também, pois, da mesma forma, representou coisas diferentes em épocas diferentes. Na verdade, é um termo datado e contingente, ante a incidência das concepções e leis de cada sociedade.

Considerando o povo como o grupo de pessoas que tem direito de participar de um governo, direta ou indiretamente, basta pensar no exemplo ateniense, no qual o povo (*demos*) englobava apenas uma pequena parte dos adultos, restando excluídos as mulheres, os estrangeiros residentes permanentes e os escravos. Esse era o contexto histórico grego, onde não se compartilhavam os conceitos modernos de liberdade e igualdade.

Mas pautar o conceito de democracia pelo elemento “povo” não esbarra apenas nas diferentes acepções dessa palavra, ora com significado mais restrito, ora mais alargado. Diversos outros fatores influenciam no entendimento do que é a democracia no mundo contemporâneo.

Dahl (2016), por exemplo, relaciona cinco critérios para se identificar a existência de uma democracia, quais sejam, participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos.

Os critérios subjetivos merecem ligeiros apontamentos, pois repercutirão de maneira incisiva nas ideias que serão expostas ao longo deste trabalho e serão retomados de forma mais aprofundada no momento oportuno. Por ora, vale a transcrição de como o autor os define.

Participação efetiva. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser essa política.

[...]

Entendimento esclarecido. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.

Controle do programa de planejamento. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. (DAHL, 2016, p. 49, grifos do autor)

Certo é que a democracia se fundamenta na ideia de soberania popular para a formatação das decisões políticas nos mais diversos aspectos da vida, em maior ou menor grau, a depender da maturidade desse regime de governo em cada sociedade. Ao longo do tempo, diversas experiências democráticas foram desenvolvidas, com caracteres de avanços ou de retrocessos, considerados do ponto de vista de que quanto mais os cidadãos podem participar seus anseios aos responsáveis pelas decisões que lhes afetam, maior será o nível democrático alcançado.

As teorias seguiram a prática democrática e são bastante diversas. Assim, como não foi inventada de um ato só, mas construída na experiência prática, ou seja, inventada e reinventada em um movimento incessante diante das novas circunstâncias e necessidades que se apresentaram, surgiram ideias e práticas para aperfeiçoar e aprofundar a democracia nos países que se intitulam estados democráticos de direito, como o Brasil.

Nessa linha de pensamento, cabe a observação de Bobbio (1998) de que a maior ou menor democraticidade de um regime depende do significado de democracia escolhido que, como visto, não é unânime. Porém, o ponto a se convir, segundo o autor, é que a democracia perfeita não foi realizada ainda em nenhuma parte do mundo.

A luta pela democracia e, conseqüentemente, pelos direitos que ela agrega, conta com a atuação de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU). Resolução aprovada pela Assembleia Geral da entidade, no âmbito da Cúpula Mundial de 2005, transmite o apreço pela democracia e seus valores.

Democracia

135. Reafirmamos que a democracia é um valor universal baseado na vontade livremente expressa das pessoas de determinar seus próprios interesses políticos, econômicos, sociais e culturais e sua plena participação em todos os aspectos de suas vidas. Reafirmamos também que enquanto as democracias compartilham características comuns, não existe um modelo único de democracia, que não pertence a nenhum país ou região, e reafirmamos a necessidade do devido respeito à soberania e ao direito à autodeterminação. Salientamos que democracia, desenvolvimento e respeito por todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são interdependentes e se reforçam mutuamente.

136. Renovamos nosso compromisso de apoiar a democracia fortalecendo a capacidade dos países de implementar os princípios e práticas da democracia e resolver fortalecer a capacidade das Nações Unidas de ajudar os Estados Membros mediante solicitação. Saudamos o estabelecimento de um Fundo para a Democracia nas Nações Unidas. (UNITED NATIONS, 2005a, p. 30, tradução nossa)²

Como resultado, foi criado o *The United Nations Democracy Fund* (UNDEF), que financia iniciativas da sociedade civil para aumentar o nível de democracia no âmbito dos ordenamentos internos de seus países.

Ainda no contexto das iniciativas para fortalecer e aprofundar a prática democrática de um modo geral, vale destacar a Declaração Universal da Democracia, aprovada em 1997 em reunião realizada pela *Inter-Parliamentary Union* (IPU), com 178 parlamentos membros mais 14 membros associados.

O documento é dividido em três partes: os princípios da democracia; os elementos e o exercício de um governo democrático; e a dimensão internacional da democracia. Para esta abordagem inicial sobre a democracia, vale transcrever os dois primeiros princípios constantes no referido documento:

1. A democracia é um ideal universalmente reconhecido, uma meta que se baseia em valores comuns partilhados pelos povos de todo o mundo, independentemente de diferenças culturais, políticas, sociais e econômicas. É, portanto, um direito básico de cidadania, a ser exercido em condições de liberdade, igualdade, transparência e responsabilidade, com o devido respeito à pluralidade de pontos de vista, no interesse da comunidade.

2. A democracia é tanto um ideal a ser perseguido como um modo de governo que se deve utilizar de acordo com modalidades que reflitam a diversidade de experiências e particularidades culturais, mas sem desconsiderar os princípios, normas e padrões internacionalmente reconhecidos. Encontra-se, portanto, em estado de constante

² Texto original: *Democracy 135. We reaffirm that democracy is a universal value based on the freely expressed will of people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives. We also reaffirm that while democracies share common features, there is no single model of democracy, that it does not belong to any country or region, and reaffirm the necessity of due respect for sovereignty and the right of self-determination. We stress that democracy, development and respect for all human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. 136. We renew our commitment to support democracy by strengthening countries' capacity to implement the principles and practices of democracy and resolve to strengthen the capacity of the United Nations to assist Member States upon their request. We welcome the establishment of a Democracy Fund at the United Nations.*

aperfeiçoamento, e seu progresso dependerá de uma variedade de fatores políticos, sociais, econômicos e culturais. (NAÇÕES UNIDAS, 2012b, p. 7, tradução Interlegis – Senado Federal)³

Inferese, portanto, que não é simples conceituar democracia, mas há consenso entre os estudiosos do tema no sentido de que ela representa um regime de governo desejável e necessário. Para expressar esse entendimento, vale citar a máxima de que “a cura para os males da democracia é mais democracia” (BEČAK, 2014, p. 1572).

2.1 INSTITUIÇÕES DA DEMOCRACIA MODERNA

Inicialmente, é preciso reforçar a assertiva de que a democracia não seguiu um caminho ascendente e uniforme ao longo da história até a sua configuração atual mais difundida. Na verdade, o seu itinerário é marcado por progressos e retrocessos.

Embora também tenha sido vivenciada em Roma, onde foi chamada de república, Atenas é considerada o berço da democracia. Essa cidade-estado da Grécia Antiga instituiu um governo que propiciou uma participação popular significativa. Inclusive, atribui-se aos gregos a criação do próprio termo democracia (*demokratia*). Tal forma de governo teria surgido no século V a.C. e sobrevivido por cerca de dois séculos, quando Atenas foi conquistada pela Macedônia (DAHL, 2016).

Durante séculos, com breves lampejos de restabelecimento, vigoraram regimes autoritários, até que na Europa do século XVII a democracia ressurgiu com novas características, moldada pelo contexto da época, que exigia sua reconfiguração para que pudesse firmar-se como regime político de governo, em conformidade com as circunstâncias político-sociais e valores advindos das revoluções modernas, Americana e Francesa, com propostas de liberdade, participação e igualdade política (WEISSMANN, 2020).

³ Texto original: *FIRST PART - THE PRINCIPLES OF DEMOCRACY*

1. Democracy is a universally recognised ideal as well as a goal, which is based on common values shared by peoples throughout the world community irrespective of cultural, political, social and economic differences. It is thus a basic right of citizenship to be exercised under conditions of freedom, equality, transparency and responsibility, with due respect for the plurality of views, and in the interest of the polity. 2. Democracy is both an ideal to be pursued and a mode of government to be applied according to modalities which reflect the diversity of experiences and cultural particularities without derogating from internationally recognised principles, norms and standards. It is thus a constantly perfected and always perfectible state or condition whose progress will depend upon a variety of political, social, economic, and cultural factors.

No início do século XVIII, já haviam surgido na Europa práticas políticas que se tornariam elementos importantes na vivência democrática de épocas posteriores. Uma dessas práticas levará ao mais relevante elemento da democracia hodierna, que é a representação (DAHL, 2016).

Faz-se necessário alertar, no entanto, que a origem da representação não tem relação com a democracia e ela não surgiu para viabilizar a democracia (DAHL, 2016). Com efeito, a democracia era praticada sem a representação. A representação, por sua vez, era aplicada de outras formas, sem relação com a teoria e a prática democrática. Na verdade, a origem da representação não tem nada de democrática, constituindo uma instituição desprovida de credenciais democráticas (DAHL, 2016). Pode-se, assim, até afirmar que inicialmente democracia e representação eram incompatíveis.

A visão preponderante até o século XVIII era a de que, em um governo do povo, para o povo governar fazia-se necessário que o povo deliberasse por si reunido em um único local. Ou seja, a democracia existia apenas no âmbito das assembleias populares, onde cada cidadão falava por si.

Entretanto, nesses moldes, era inviável um governo democrático se desenvolver em unidades maiores em termos populacionais e geográficos, ante a impossibilidade de se propiciar a oportunidade de toda a população apta reunir-se em assembleias únicas, nos moldes atenienses, por obstáculos óbvios de tempo de fala e capacidade do espaço físico em comportar milhares de pessoas. Estava-se, aqui, diante de uma encruzilhada.

Então, no final do século XVIII, a representação foi percebida sob um novo olhar. Começou-se a vislumbrar que “ao unir a ideia democracia de governo do povo à prática não democrática da representação, a democracia podia assumir uma forma e uma dimensão totalmente novas” (DAHL, 2012, p. 43).

Em 1793, Condorcet apresentou perante a Convenção Nacional Francesa a concepção de representação democrática. Com o seu plano, ele “redefiniu a relação entre democracia e representação” e sustentou que, longe de antitéticas, ambas poderiam ser complementares (DALAQUA, 2018, p. 246). Do outro lado do Atlântico, nos Estados Unidos da América, aquela visão tradicional da democracia direta fora também afastada. Quando da Convenção Constitucional reunida na Filadélfia em 1787, já havia um certo consenso quanto à necessidade de um governo representativo (DAHL, 2016).

Em poucas gerações desde Montesquieu e Rousseau, a representação foi amplamente aceita pelos democratas e republicanos como uma solução que eliminou os antigos limites ao tamanho dos Estados democráticos e transformou a democracia de uma doutrina adequada

apenas para as cidades-estados pequenas e em rápida extinção para uma doutrina aplicável aos grandes Estados nacionais da era moderna (DAHL, 2012).

Assim, ao longo do tempo, as instituições que hoje caracterizam a democracia foram se formatando, de formas distintas em lugares diversos. Nesse percurso, imbrincadas com a representação, surgiram as eleições, primeiro para os legislativos, por meio da prática de eleger funcionários superiores para fazer as leis (DAHL, 2016).

Os partidos políticos foram outra instituição surgida nesse percurso, em meados do século XIX, marcando profundamente o perfil da democracia (BEÇAK, 2014). Sua origem está relacionada a associações ou clubes com objetivos políticos explícitos que foram aparecendo com a expansão dos direitos dos cidadãos de se expressarem sobre questões políticas (DAHL, 2016).

Dallari (1998, n.p.) observa que “tendo-se afirmado no início do século XIX como instrumentos eficazes da opinião pública, dando condições para que as tendências preponderantes no Estado influam sobre o governo, os partidos políticos se impuseram como o veículo natural da representação política”. Em meados do século XX, os partidos políticos passaram a ter reconhecimento constitucional e hoje sua associação com a democracia é tida de maneira quase unânime como inseparável.

Assim, moldada pelas circunstâncias de cada época e lugar, a democracia chega ao século XXI com características que muito a distanciam do seu modelo embrionário.

2.2 A EXPANSÃO DA PRÁTICA DEMOCRÁTICA NOS SÉCULOS XX E XXI

Até o século XX, a maior parte do mundo considerava os regimes não democráticos como superiores, na teoria e na prática. E, até recentemente, a maioria dos seres humanos estava subordinada a governos não democráticos. Na verdade, até dois séculos atrás, havia pouquíssimos exemplos de verdadeiras democracias, mais relegadas à teorização do que a uma prática de governo entre os povos (DAHL, 2016).

Outrossim, na primeira metade do século XX, a democracia sofreu diversos reveses, provocando dúvidas sobre a sua sobrevivência. Nesse sentido, Medauar (2020, p. 293) esclarece que:

Os ideais, as concepções e a prática da democracia vêm atravessando longo tempo, enfrentando duas grandes guerras, no século XX, a ascensão de vários totalitarismos, a ocorrência de graves crises econômicas mundiais, por exemplo, e, no momento atual, surgem dúvidas a respeito de sua sobrevivência.

Mas já havia críticas ao sistema desde o final do século XIX. Uma das críticas mais contundentes era o distanciamento entre a vontade do eleitor e a do eleito, devido à sobreposição de interesses de classes sociais ou até mesmo interesses pessoais dos representantes. A existência de uma plutocracia dentro das instituições democráticas fora percebida por Pareto, em 1920, e os próprios estudiosos do fenômeno dos partidos políticos começaram a alertar para uma tendência oligárquica nessas agremiações (BEÇAK, 2014).

Na época, o aparecimento da chamada “questão social”, que depois levaria ao Estado Social, também começou a influenciar o desenvolvimento da prática democrática, na medida em que passou a exigir órgãos legislativos mais responsivos às demandas sociais.

Entretanto, esse movimento não chegou a se consolidar naquele momento, ante a ascensão do autoritarismo, que fez com que os projetos democráticos em desenvolvimento fossem postos de lado. Exemplo desse movimento foi verificado na Europa, que sucumbiu ao autoritarismo em grande parte com vieses totalitários, com exceção de uns poucos países, como França, Inglaterra, Benelux, parte da Escandinávia e Suíça (BEÇAK, 2014).

Essas condições históricas, aliadas à Segunda Guerra Mundial, provocaram uma diminuição no número de países democráticos, além de uma pausa no processo de aprofundamento das democracias que sobreviveram.

Beçak (2014) apresenta pesquisa de Paul Ginsborg (2008) acerca do número de países com características democráticas no desenrolar do século XX. Assim, registra que por volta de 1926 havia 29 países com firmes características democráticas. Já por volta de 1942, ou seja, em meio à Segunda Guerra Mundial, esse número caiu para apenas 12 países. Depois, houve um período de expansão. Em 1988, 66 dos 167 então membros da ONU poderiam ser classificados como democracias representativas.

Em consonância com os dados acima, Samuel Huntington trata das chamadas “ondas de democratização”. A segunda onda, de acordo com o autor, teria iniciado após a Segunda Guerra Mundial, entre os anos de 1943 e 1962, seguida por uma “onda de desdemocratização”, de 1958 a 1975, compreendendo o período da guerra fria e parcialmente a época do regime militar no Brasil, substituída por uma nova onda de democratização, especialmente nos países latino-americanos e africanos (AVILA, 2020).

O referido estudo reforça a assertiva de que a democracia como prática de governo não percorre um caminho ascendente de aprimoramento ou consolidação, rumo ao ápice de um regime ideal, sem percalços.

A *Freedom House*, organização sem fins lucrativos criada em 1941 e sediada em Washington, D.C., capital dos Estados Unidos, realiza pesquisas sobre a democracia e publicou em 2022 o relatório *The Global Expansion of Authoritarian Rule*, de acordo com o qual a democracia encontra-se ameaçada, ante a expansão de governos autoritários.

A pesquisa revela que a ameaça em questão é o resultado de 16 anos consecutivos de declínio da liberdade global. Um total de 60 países sofreu declínios em 2021, enquanto apenas 25 melhoraram. Em 2022, cerca de 38 por cento da população global vive em países não livres, a maior proporção desde 1997 (FREEDOM HOUSE, 2022). A liberdade é um dos pressupostos para a existência de uma democracia. Por consequência, o seu declínio provoca o declínio da democracia.

Na mesma linha, a Divisão de Inteligência do Grupo *The Economist* publica desde 2006 relatórios denominados *Democracy Index*, em que mensura o estado da democracia em todo o mundo, contemplando no último relatório 165 países e 2 territórios, com a exclusão apenas de microestados, de modo que nessa pesquisa está abrangida quase toda a população mundial.

O índice de democracia é medido levando em conta cinco critérios, quais sejam, processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades civis. A partir das pontuações obtidas com base em indicadores relacionados a esses critérios, os países são classificados em quatro tipos de regimes: “democracia plena”, “democracia falha”, “regime híbrido” e “regime autoritário”. O *Democracy Index 2021* registra que nesse ano a porcentagem de pessoas vivendo em uma democracia caiu para menos de 50% e os regimes autoritários ganharam espaço, por diversos fatores, configurando o maior declínio anual desde o ano de 2010. Veja-se trecho do relatório, com dados mais detalhados:

De acordo com nossa medida de democracia, menos da metade (45,7%) da população mundial agora vive em uma democracia de algum tipo, um declínio significativo a partir de 2020 (49,4%). Ainda menos (6,4%) residem em uma “democracia plena”; esse nível caiu de 8,4% em 2020, depois que dois países (Chile e Espanha) foram rebaixados para “democracias imperfeitas”. Substancialmente mais de um terço da população mundial (37,1%) vive sob regime autoritário, com grande parte na China. No Índice de Democracia 2021, 74 dos 167 países e territórios abrangidos pelo modelo, ou 44,3% do total, são considerados democracias. O número de “democracias plenas” caiu para 21 em 2021, 23 em 2020. O número de “democracias imperfeitas” aumentou em uma, para 53. Dos 93 países restantes em nosso índice, 59 são “regimes autoritários”, contra 57 em 2020, e 34 são classificados como “regimes híbridos”, abaixo de 35 em 2020. (ECONOMIST INTELLIGENCE – EIU, 2022, p. 4, tradução nossa)⁴

⁴ Texto original: *According to our measure of democracy, less than half (45.7%) of the world's population now live in a democracy of some sort, a significant decline from 2020 (49.4%). Even fewer (6.4%) reside in a “full democracy”; this level is down from 8.4% in 2020, after two countries (Chile and Spain) were downgraded to “flawed democracies”. Substantially more than a third of the world's population (37.1%) live under*

Dessa forma, com um histórico extenso de avanços e retrocessos, que chegam a descaracterizá-la, por vezes mantendo-se apenas a designação, a democracia segue como controversa mormente entre os teóricos que, além de analisarem os modelos existentes, não poupam esforços nas críticas sobre aqueles formatos que entendem como inviáveis, ao tempo em que propõem a reformulação de diversos dos seus aspectos.

2.3 TEORIAS CONTEMPORÂNEAS DO PROCESSO DEMOCRÁTICO

Antes de apresentar as recentes teorias sobre o processo democrático, vale transcrever a seguinte observação:

Os governos democráticos modernos não foram criados por filósofos ou historiadores familiarizados com a democracia grega, a tradição republicana e o conceito de representação. Seja qual for a influência independente de ideias como essas e por mais complexa que seja a interação de ideias e ações, sabemos que as teorias democráticas não acarretam por si mesmas sua própria concretização. (DAHL, 2012, p. 46)

É bastante conhecida a afirmação do presidente norte-americano Abraham Lincoln, antes mencionada, de que a democracia é “governo do povo, pelo povo e para o povo” (*government of the people, by the people, for the people*). Embora simples, e ao mesmo tempo completa, essa definição traz consigo inúmeros questionamentos. Os mais importantes são “o que é o povo?” e “qual a medida de governo pelo povo?”, bem como “o que significa governar?”.

As principais teorias democráticas situam-se entre o alargamento e o estreitamento da democracia, sob o ponto de vista da integração do cidadão (“povo”) na prática democrática. Isso conduz a uma discussão dual, entre a democracia representativa e a hoje propalada democracia participativa.

A representação, como uma das instituições que se agregou à democracia no decorrer da sua história, é caracterizada como um componente indispensável para a sobrevivência da democracia a partir do surgimento do estado nacional.

authoritarian rule, with a large share being in China. In the 2021 Democracy Index, 74 of the 167 countries and territories covered by the model, or 44.3% of the total, are considered to be democracies. The number of “full democracies” fell to 21 in 2021, down from 23 in 2020. The number of “flawed democracies” increased by one, to 53. Of the remaining 93 countries in our index, 59 are “authoritarian regimes”, up from 57 in 2020, and 34 are classified as “hybrid regimes”, down from 35 in 2020.

De uma forma sintética, existem três grandes modelos normativos de democracia, que são os modelos liberal, republicano e procedimental, e mais cinco teorias democráticas a eles relacionadas, que são as do elitismo, do pluralismo, do legalismo, da participação e da deliberação (CORVAL, 2015). Essas cinco teorias, de forma convergente ou divergente, têm relação intrínseca com a democracia.

Para o escopo deste trabalho, serão abordadas as teorias elitista e participativa, incluída também a deliberativa, nas quais é discutida a forma como o elemento participação deve ser inserido nos sistemas democráticos hodiernos.

No início do século XX, a concepção predominante de democracia era derivada do republicanismo, cujas ideias centrais são as de que o homem é um ser social e político, em igualdade perante a lei (AVRITZER, 1999). De acordo com Dahl (2012, p. 36), “a doutrina republicana insistia, além disso, que nenhum sistema político poderia ser legítimo, desejável ou bom se excluísse as pessoas da participação no governo”.

Partindo desse pressuposto, constata-se que a visão republicana de democracia “carrega consigo duas contradições que serão exploradas no início do século XX: a contradição entre participação e aumento da complexidade administrativa e a contradição entre participação pública e representação” (AVRITZER, 1999, p. 20). Tais contradições tornaram à época a teoria democrática republicana suscetível a diversas críticas.

Max Weber, um dos principais críticos da ideia de soberania enquanto participação, concentrou seus questionamentos na viabilidade do exercício da soberania popular propugnada pelo republicanismo democrático, mormente enquanto participação, ante a burocratização das formas de exercício de poder. Lado outro, sob a percepção de Carl Schmitt, a prática racional do homem político, expressa na discussão sobre o conteúdo da vontade geral, de que estava imbuída a democracia, é substituída pelo interesse, na medida em que o debate passa a ser particularizado (AVRITZER, 1999).

Nesse contexto, as principais críticas enfrentadas pela teoria e prática democráticas no final da primeira metade do século XX concentravam-se nas seguintes questões: “1) a problematização do significado e da amplitude do conceito de soberania popular [...]; 2) o problema da particularização os interesses envolvidos no debate político [...]; 3) o problema do efeito da sociedade de massas sobre a institucionalidade política [...]” (AVRITZER, 1999, p. 24).

Essa ordem de questionamentos abriu caminho para novas propostas no âmbito da teoria democrática no pós-guerra, como o elitismo democrático, inaugurado por Joseph Schumpeter, economista e cientista político austríaco, para o qual a soberania popular não tem relação com

o conteúdo das escolhas feitas, senão o poder de escolher os governantes, conforme se infere da seguinte passagem:

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição. (SCHUMPETER, 1961, n.p.)

As ideias de Schumpeter acerca da democracia, assim, têm um forte embasamento na teoria da representação política, mas em um formato mais radical, na medida em que na sua concepção “a democracia era um procedimento para viabilizar a competição política sem violência e para colocar um grupo de pessoas no poder” (WEISSMANN, 2020, p. 61). Dessa forma, o papel do povo foi substancialmente reduzido, já que a sua função se limitava à escolha de governantes de forma ordeira.

Entretanto, como próprio das discussões em torno da democracia, na década de 1980 a teoria democrática foi oxigenada com novos modelos nos quais o papel do “povo” também era tema central, mas sob um novo enfoque. Tais modelos, abordados adiante, serão denominados de forma ampla como “democracia participativa”.

2.4 NOVOS MODELOS DE DEMOCRACIA

O conceito e prática democráticos hegemônicos têm sido contestados nos últimos anos, em razão de circunstâncias que levaram a uma anunciada crise da democracia representativa, reacendendo-se o debate sobre a suficiência desse modelo como sustentáculo da soberania popular.

Avritzer (1999), ao analisar a concepção predominante de democracia no início no século XX, ancorada no republicanismo de então, alerta sobre a ideia de que existia uma contradição insanável entre soberania e institucionalidade democrática, pautando-se na ideia de Rousseau de que a soberania não pode ser alienada. Outrossim, para o autor, a concepção republicana de democracia albergou duas contradições naquela época, entre participação e aumento da complexidade administrativa e entre participação política e representação.

Nesse cenário, a soberania como sinônimo de exercício da vontade geral pela participação, nos moldes republicanos, sofreu diversas críticas, como as de Max Weber, para o qual apenas era viável uma forma de administração burocrática e, por consequência, inviável o exercício da soberania no modelo participativo.

Então, como visto, no pós-guerra, Schumpeter, um dos expoentes do elitismo democrático, concentrou suas reflexões não em questionar a soberania, mas em compatibilizá-la com uma sociedade de massas e com o aumento da complexidade administrativa antes mencionados. A indagação de Schumpeter (1961, n.p.) é a seguinte: “De que maneira será tecnicamente possível ao *povo* governar? ”. Na sua linha de pensamento, a soberania não era meio de captar o conteúdo da vontade geral, o que era impossível. Como alternativa, Schumpeter reduziu a democracia a um método de escolha dos governantes. Sob esse ponto de vista, “a redução do escopo do conceito de soberania implica, portanto, limitar o papel do povo a produtor de governos, isto é, a selecionador daquele grupo no interior das elites, que lhe parece o mais capacitado para governar” (AVRITZER, 1999, p. 26).

Mas como a democracia é constantemente impulsionada pelas circunstâncias políticas e sociais, ainda na segunda metade do século XX, determinados fatos, aliados a novas práticas que despontaram na mesma época, induziriam a novos modelos de democracia.

Um desses cenários é encontrado na configuração da V República Francesa. Conforme descreve Beçak (2014, p. 335), “no curso deste processo de ‘recriação’ constitucional, alguns compromissos foram necessários, dentre os quais o que diz respeito à democracia representativa e os mecanismos de consulta direta”. O autor destaca que com a Constituição Francesa de 1958, submetida a referendo de aprovação, a consulta direta à população nas hipóteses previstas no seu texto constituiu medida de amplificação da legitimidade e indubitavelmente, naquele lugar e momento, deixou claro que a soberania popular não se encontrava integralmente absorvida pelos parlamentos.

Assim, pode-se falar de um novo modelo de democracia, que mescla a representatividade com instrumentos de consulta direta à população. Como o seu próprio formato insinua, tem-se aqui a chamada “democracia semidireta”. Mas cabe ressaltar que não existe um consenso de que a “democracia semidireta” seja um novo modelo de democracia ou apenas um subtipo da democracia representativa.

Na verdade, as expressões mais utilizadas quando se fala em novos modelos de democracia são “democracia participativa” e “democracia deliberativa”. Beçak (2014) informa que a preferência da doutrina norte-americana é pelo termo “democracia deliberativa”, enquanto a doutrina francesa opta pela expressão “democracia participativa”. Mas também não há um consenso sobre essa nomenclatura, pois a maioria dos autores utilizam-nas indistintamente ou adotam um dos termos e ignoram a existência do outro. Há, ainda, os que visualizaram diferenças entre os dois modelos, primando pela utilização conforme as características próprias percebidas.

Vale ressaltar que os dois modelos acima, classificados como não-hegemônicos por Santos e Avritzer (2002), são compatíveis com a democracia representativa, incrementando-a, no entanto, pelo exercício de uma cidadania ativa, na qual as decisões políticas sofrem os influxos da vontade e da opinião pública. Como se perceberá, não existe uma insurgência contra o modelo representativo. A ideia é qualificar a democracia representativa pelo elemento “participação”, mas uma participação para além do voto em eleições periódicas.

A Carta Democrática Interamericana, adotada pelos estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) proclama, no art. 6º, esse novo significado de participação:

Artigo 6 A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2001, n.p)

Tratando especificamente da democracia participativa, Santos e Avritzer (2002, p. 55) consideram-na como um dos grandes campos sociais e políticos nos quais “está sendo reinventada a emancipação social” no início do século XXI. De acordo com as suas pesquisas, o contexto histórico da emergência da democracia participativa é o da redemocratização dos países do Sul, no âmbito da terceira onda de democratização, conforme classificação de Samuel Huntington, o que pode ser aplicado ao Brasil.

No Relatório preparado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2004, chamado “A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos”, fez-se constar o seguinte sobre a democracia na América Latina:

Na América Latina alcançou-se a *democracia eleitoral* e suas liberdades básicas. Agora se trata de avançar na *democracia de cidadania*. A primeira nos deu as liberdades e o direito de decidir por nós mesmos. Traçou, em muitos de nossos países, a fronteira entre a vida e a morte. A segunda, hoje plena de carências, é a que avança para que o conjunto de nossos direitos se torne efetivo. É a que nos permite passar de eleitores a cidadãos. A que utiliza as liberdades políticas como alavanca para construir a cidadania civil e social (PNUD, 2004, p. 36).

Portanto, ambas as modalidades de democracia, participativa e deliberativa, fundamentam-se no pressuposto de que o exercício da soberania popular não se resolve com a realização de eleições periódicas em que os cidadãos elegem seus representantes para legislar e tomar decisões e, com isso, traçar o caminho que será percorrido nos anos seguintes, com base em uma decisão política terceirizada. A palavra de ordem é participação, numa acepção

que muito ultrapassa o voto, diferentemente da visão predominante nas concepções hegemônicas de democracia.

Nesse sentido, destaca-se que:

O exame sobre as razões da excessiva autonomização da esfera da decisão política e da crescente atrofia das funções da esfera civil no que respeita aos assuntos do Estado, ao lado da formulação de alternativas, teóricas e práticas, para o crescimento dos níveis de participação civil nos negócios públicos, tem se transformado no tema central e na grande novidade da teoria da democracia nas últimas décadas. Conhecem-se, a partir daí, a renovação de modelos de “democracia participativa” (Pateman, 1970), as perspectivas de uma “democracia forte” (Barber, 1984) e, ultimamente, de “democracia deliberativa”, modelos que se multiplicaram na virada do século (GOMES, 2005, p. 216).

A seguir, uma incursão nas ideias dos principais expoentes das teorias da democracia participativa e deliberativa.

2.4.1 Teorias da democracia participativa e da democracia deliberativa

As teorias da democracia participativa e deliberativa começaram a despontar por volta da década de 1960, época em que, paralelamente, ainda estavam se consolidando os modelos ditos hegemônicos, como o da democracia elitista. Ressalta-se que esses dois modelos também são procedimentalistas, mas os processos são direcionados para uma maior interferência dos cidadãos nas decisões públicas em sentido amplo.

O ponto central é a “possibilidade de otimização da prática política democrática com a utilização e/ou maximização de alguns instrumentos, [...], os quais, na efetividade de sua utilização, acabariam por assegurar maior ganho de conteúdo” (BEÇAK, 2014, p. 167). Esse conteúdo agregado às decisões políticas propiciará uma maior legitimidade das escolhas nelas contidas.

No Brasil, Bonavides endossa essa ideia ao defender de maneira bastante incisiva a necessidade de revisar a democracia representativa, fortalecendo a cidadania e restaurando a legitimidade das decisões políticas, conforme trecho abaixo:

A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes. Urge introduzir pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta e, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento de vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação.
[...]

É isto, também, que nos faz encarecer a necessidade de repolitizar, por meio da democracia participativa, o princípio da legitimidade. Princípio absurdamente postergado por quem se afez ao desrespeito contumaz das decisões judiciais envolvendo o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito, e que só sabe legislar pela via usurpatória das medidas provisórias, exaradas com inobservância dos requisitos constitucionais de urgência e relevância e ajuizadas – carentes de consistência - ao livre alvedrio da autoridade expedidora. Tais atos, por suas consequências, põem em risco a segurança constitucional e as bases do sistema. (BONAVIDES, 2001, p. 18-19)

Democracia participativa, como o próprio nome sugere, de uma forma geral, é um modelo de democracia qualificado por um governo permeável a uma participação direta dos cidadãos, em complementação à democracia representativa. Em outras palavras, é um método para democratizar a democracia representativa.

Bernardes (2011, p. 88) destaca que “as bases da democracia participativa se encontram no questionamento e avaliação sobre quanto há de participação na representação e quanto ela pode contribuir para aperfeiçoar o debate”. Os teóricos contemporâneos da democracia participativa são Carole Pateman e Macpherson, que propugnam uma complementação da democracia representativa por meio da inserção de instrumentos participativos.

Carole Pateman (1992, p. 9) inicia sua obra “Participação e teoria democrática” com a seguinte indagação: “Qual o lugar da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável?”. A participação, como se sabe, tem um papel bastante diminuto nas teorias que sustentam a superioridade da democracia representativa. Um dos motivos seria preservar a estabilidade do regime político, que poderia ser comprometida com a interferência das massas. O outro reside na crença de uma limitação intelectual e apatia ou desinteresse da população em geral em participar da vida política.

De fato, conforme observa Bernardes (2011, p. 89), Pateman não explica o que é a democracia participativa, mas, apoiada nas ideias de Rousseau e John Stuart Mill, deixa claro que a participação deve ocorrer na tomada de decisões e que nesse processo a capacitação dos cidadãos é elemento crucial e é na participação a nível local que essa competência é melhor desenvolvida.

Por sua vez, Macpherson (1978, p. 98), na obra “Democracia liberal: origens e evolução”, também adotou um questionamento a fim de iniciar sua incursão na teoria da democracia participativa. O autor indaga: “Pode um governo liberal-democrático tornar-se mais participante, e em caso positivo, como?”. Para esse teórico, a democracia não é apenas um método, mas um tipo de sociedade, conforme pontuado no trecho que segue:

Nessa perspectiva, o autor defende que a democracia não pode ser pensada sem conceber o tipo de sociedade que a sustenta, ou seja, a democracia representativa deve ser completada com novas formas institucionais ao que denominou de sistema piramidal, modelo que mescla democracia direta e indireta [...]

A compreensão ora sustentada é, portanto, da mescla dos dois modelos, e não da substituição de um modelo por outro. Além disso, o autor reconhece que a maioria das pessoas é apática, desinformada e desinteressada dos assuntos políticos; no entanto, acredita que essa apatia não é um processo natural do ser humano, mas sim uma consequência da falta de oportunidades de o cidadão participar. É justamente essa apatia política que busca ser superada pelo autor. [...] (BERNARDES, 2011, p. 90)

Na percepção de Macpherson, “[...] mais importante do que estabelecer as premissas teóricas do funcionamento da democracia participativa é formular os caminhos para se atingi-la” (MONTEIRO, 2020, p. 75). E, de fato, o autor aponta possíveis caminhos nesse sentido, como a mudança de consciência e postura do povo e a redução das desigualdades sociais e econômicas, condições que de forma recorrente serão apontadas, junto a outras, como obstáculos a um incremento da contribuição social nos processos de participação que são disponibilizados e que, outrora, também já foram utilizadas como justificativa para a manutenção de uma democracia puramente representativa, a cargo dos governantes escolhidos por meio do voto.

Por outro lado, encontra-se em Jürgen Habermas, filósofo alemão da Escola de Frankfurt, o desenvolvimento mais destacado da teoria da democracia deliberativa. Para Habermas, a democracia deliberativa se fundamenta na comunicação, caracterizada pelo discurso e pela argumentação em igualdade de condições. A teoria de Habermas enquadra-se em um modelo procedimentalista ampliado, qualificado pela participação dentro desse fluxo de comunicação racional.

Em “Três modelos normativos de democracia”, o teórico alemão compara as concepções políticas liberal e republicana, ao tempo que expõe a linha de desenvolvimento de uma política deliberativa, sob um viés procedimental, bem sintetizada na seguinte passagem:

O terceiro modelo de democracia, que eu gostaria de defender, apoia-se, precisamente nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais, porque nele o modo e o estilo de política deliberativa realizam-se em toda a sua plenitude (HABERMAS, 1995, p. 45).

Um dos elementos essenciais da teoria de Habermas, ainda não mencionado, é a esfera pública de deliberação, que não pode confundida com instituições ou espaço físico. Nas palavras do teórico, “esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade [...]”, também descrita “como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões”, e, nesse ambiente,

“os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 1984, p. 92, apud WEISSMANN, 2020, p. 85-86). Assim, a esfera pública é o *locus* da deliberação, onde os fluxos comunicativos são estabelecidos.

2.4.2 Instrumentos tradicionais de democracia participativa

No Brasil, registra-se que a primeira experiência relevante de participação institucional aconteceu no âmbito do processo constituinte relativo à Constituição da República de 1988, a partir de emendas populares apresentadas durante o processo. O resultado dessa abertura, pelo regimento da Assembleia Nacional Constituinte, foi a apresentação de 160 emendas populares subscritas por 12 milhões de eleitores (WEISSMANN, 2020).

Promulgada, a Constituição da República de 1988 instituiu um Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos, dentre outros, são a soberania e a cidadania (art. 1º, incisos I e II, CF/88). Ademais, restou estabelecido que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (art. 1º, parágrafo único, CF/88), o que é sobremaneira simbólico sobre a forma de democracia que se pretende instalar no país. Outrossim, ao definir o formato de participação, proclamou que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III - iniciativa popular” (art. 14, CF/88).

Dessa forma, no Brasil, os instrumentos tradicionais de consecução da democracia semidireta, ou participativa, são o referendo e o plebiscito, além da iniciativa popular, os quais não tiverem aplicabilidade substancial até o momento. Vale observar, por oportuno, que em apenas dois momentos o povo foi chamado a participar de um plebiscito e de um referendo, em 1996 (escolha da forma de governo para o país) e 2005 (comercialização de armas de fogo e sua aquisição por civis). Algo semelhante se passa com o instituto da iniciativa popular, ante os requisitos de difícil cumprimento para que se dê a apresentação de projeto de lei diretamente pelos cidadãos. Na prática, trata-se mais de instrumentos sociais mobilizadores do que meios efetivos de exercício de uma democracia participativa em sentido estrito.

Outros institutos semelhantes existem, mas não se encontram acolhidos na legislação pátria, como o *recall* e o veto popular, aplicados em algumas localidades nos Estados Unidos, além do *abberufungsrecht*, na Suíça. Em quadro sintético, segue uma noção dessas figuras:

O recall constitui a possibilidade de revocação do mandato do representante eleito, em certas circunstâncias, devidamente subscrita por percentual de eleitores e no meio do mandato.

[...]

O *abberufungsrecht*, instituição tradicional suíça, configura-se na possibilidade de revocação coletiva de mandatos.

[...]

O veto popular, por sua vez, é aquele instituto em que os cidadãos, seguindo alguns requisitos, possam tirar a validade de uma dada lei. (BEÇAK, 2014, p. 401 e 408-411)

A título de registro histórico, algumas das primeiras Constituições estaduais republicanas instituíram o *recall* para mandatos legislativos e a Constituição paulista de 1891 previu o veto popular, consistente na “revogação de decisões de autoridades municipais, mediante proposta de um terço e aprovação de dois terços do eleitorado”. Ademais, nas primeiras Constituições do Rio Grande do Sul, de Goiás e de Santa Catarina, “os eleitores, em nova votação, podiam ‘cassar’ o mandato de seus representantes” (COMPARATO, 1993, n.p). Contudo, todas essas inovações tiveram vida curta, no Brasil.

Há distintos exemplos de democracia deliberativa vivenciados mundo afora: as *planungszelle* (*planning cells*) alemãs, os júris americanos e ingleses, as *electronic town meetings*, as *consensus conferences*, o *US national deliberation day*, além dos “experimentos em Chicago com relação à governança de cidadãos em policiamento e educação públicos, o *e-thePeople website* e o *danish empowerment of parents in primary schools*” (GINSBORG, 2008, p. 65, apud BEÇAK, 2014, p. 1654).

No Brasil, vale mencionar que além das figuras tradicionais acima, de aplicação bastante tímida, a instituição do princípio democrático e, com ele, o princípio da participação, pavimentou o caminho para a participação da sociedade nas decisões políticas, legislativas ou administrativas, nos aspectos individual e coletivo, dentro e fora dos órgãos e entes públicos. Com efeito, o exercício da democracia no Brasil dispõe de mecanismos aptos a transpor a barreira da mera escolha de representantes, que vão também muito além das figuras do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. O próprio texto constitucional e a legislação ordinária preveem distintas formas de participação da sociedade, que ainda serão abordadas no presente trabalho, em tópico específico.

Por fim, em consonância com o escopo da pesquisa, é a seara administrativa que se ressentir de um maior diálogo com a sociedade na construção de suas decisões, como será visto adiante. Nessa linha de pensamento, salienta-se que “é característica essencial da Administração Pública o ‘incentivo à participação dos cidadãos isolados ou associados, na tomada de decisões’” (MEDAUAR, 2003, p. 34, apud HACHEM e PIVETTA, 2011, p. 38).

Recordar-se, ainda, importante consideração de Sabino Cassese sobre o tema:

O governo democrático necessita de instrumentos para a realização das políticas públicas propostas ao eleitorado e por este aprovadas pelo voto; estes instrumentos são constituídos pela administração pública e sua qualidade é condição de sucesso da democracia, porque sem isso não se completa o circuito democrático: preferências populares - formulação de políticas públicas- sua realização concreta - satisfação popular e conseqüente aceitação dos seus governantes... Não basta eleger uma força política. Esta deve servir-se de aparato, seguir procedimentos definidos por lei, realizar a gestão de pessoas chamadas a fazer funcionar a ‘máquina’. (CASSESE, 2018, p. 37-38, apud MEDAUAR, 2020, p. 298)

Portanto, essa participação, além de cogente, ante a incidência do princípio democrático constitucionalmente estabelecido, é de destacada necessidade quando se propõe construir decisões mais legítimas, acertadas e convergentes com as demandas sociais.

2.5 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB OS INFLUXOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O surgimento do Estado Democrático de Direito é um salto qualitativo em relação ao Estado de Direito, impulsionado, de acordo com Moreira Neto (2015, p.10), por uma série de fatores, como “o desgaste das ditaduras e das autocracias”, a “redescoberta dos valores do humanismo”, “a reposição do Estado como instrumento da sociedade”, “o envelhecimento do legalismo formal instituído pelo positivismo jurídico” e, especialmente, “a rápida evolução da globalização da democracia”. Conforme o autor, à conquista do Estado de Direito, garantidor da legalidade, seguiu a do Estado Democrático de Direito, fator de legitimidade.

Gustavo Justino de Oliveira (2008, p. 9) destaca que “a consagração constitucional da noção de democracia (Estado Democrático de Direito) tem a finalidade de erigi-la a um autêntico princípio informador do Estado e da sociedade” e o “sentido constitucional desse princípio é a *democratização da democracia*, ou seja, a condução e a propagação do ideal democrático para além das fronteiras do território político”.

Assim, a democracia caracteriza-se como um verdadeiro critério de juridicidade (MOREIRA NETO, 2015) e, sob essa perspectiva, é forçoso que, atravessando as fronteiras da política, passe a guiar também o agir administrativo. No entanto, vale o alerta de que “a preocupação com a democracia política leva, muitas vezes, ao esquecimento da democracia administrativa, quando, na verdade, esta deveria ser o reflexo necessário da primeira” (MEDAUAR, 1986, p. 38, apud OLIVEIRA, 2008, p. 9).

Nesse contexto, “uma Administração Pública monolítica [...] já não encontra mais abrigo no ordenamento jurídico, vez que incompatível com o princípio democrático”, de modo

que é “a oitiva do cidadão um dever fundamental da Administração Pública, a ponto de a democracia ser caracterizada por Paulo Bonavides, como ‘direito fundamental de quarta geração’” (SILVA, 2019, p. 703).

Esse é um tema surgido na segunda metade do século XX, ganhando destaque por volta da década de setenta como uma das novas características propulsoras da Administração Pública. Uma conjuntura de circunstâncias moldou um cenário em que a democratização da Administração Pública fez-se imperativa, destacando-se a expansão das funções do Poder Executivo, o que acabou por acentuar o déficit democrático que lhe caracterizava originariamente.

Com efeito, em determinado momento, o Poder Executivo passou a exercer um protagonismo em relação aos demais poderes, resultado do alargamento das suas atribuições. Essa transformação começou por volta da metade do século XIX, aprofundando-se após a Segunda Guerra Mundial. Foi impulsionada por diversos fatores, com destaque para o desenvolvimento do Estado Social de Direito nas democracias ocidentais, o qual reclamava a prestação de serviços públicos em maior escala (DI PIETRO, 1993).

A função normativa do Poder Executivo também se acentuou, conforme considerações a seguir:

A reivindicação de espaços participativos no processo decisório administrativo se tornou um tema sensível com a passagem do modelo de Estado liberal do século XIX para o Estado social do século XX, prestador de serviços, e a crescente assunção de competências normativas pelo Poder Executivo. A ideia de que a lei aprovada pelo Parlamento deveria esgotar a regulação de matérias afetas aos direitos e deveres dos indivíduos deu espaço, nessa nova ordem, à prática frequente de delegações legislativas. A criação de agências reguladoras independentes implicou a atribuição de poderes normativos a entidades externas ao Parlamento, no âmbito dos setores econômicos por elas regulados. Mesmo dentro do próprio processo legislativo, a influência do Poder Executivo se tornou cada vez maior. Foi-lhe conferida, pelas constituições de diversos países, iniciativa legislativa ampla, e, em determinadas matérias, de forma privativa, fazendo depender do Chefe desse Poder qualquer alteração legislativa nesses domínios. A prova do protagonismo do Executivo no processo legislativo é dada pelas taxas de sucesso e dominância, que medem, respectivamente, o percentual de projetos aprovados dentre os de sua autoria e de projetos seus dentre todos os aprovados pelo Poder Legislativo. Em determinados casos, atribuiu-se competência ao Executivo até mesmo para adotar “leis sob condição resolutiva”, que inovam imediatamente o ordenamento jurídico, ainda que sujeitas a confirmação pelo Parlamento, como ocorre no Brasil com as medidas provisórias (REZENDE, 2014, p. 07).

Portanto, a expansão do Poder Executivo deu-se em diversas frentes, influenciando de forma determinante a vida dos cidadãos nas mais diferentes esferas. Mas seja no exercício da sua função normativa, seja na realização da atividade concreta para a consecução do interesse

público, há um déficit democrático a ser sanado, cuja expressão maior é o distanciamento entre as perspectivas do eleitor e as escolhas dos representantes eleitos.

Jean-Bernard Auby, professor de Direito Público na Universidade Sciences-Po na França e diretor da Cátedra *Mutations de l'Action Publique et du Droit Public* leciona que “a reflexão contemporânea sobre os mecanismos da democracia nos revela repetidamente quão impotentes são os mecanismos da eleição e da democracia representativa por si sós para produzir vida democrática em um nível suficiente de intensidade” (AUBY, 2011, p. 14, tradução nossa)⁵.

Aprofundando-se no tema, o autor traz as seguintes observações:

Trata-se então, por um lado, de introduzir outros ritmos e jogos de freios e contrapesos que possam compensar o entusiasmo eleitoral para lembrar os princípios permanentes do sistema ou alimentar os processos de decisão pública de uma pluralidade de perícias e concursos e, por outro lado, permitir que o cidadão interfira com a maior frequência possível no processo de ação pública.

E aqui deparamo-nos imediatamente com o funcionamento administrativo, na medida em que é o tecido das relações quotidianas das relações entre os cidadãos e os poderes públicos. Tanto mais que basicamente, em nossos sistemas, a exigência democrática já está bem satisfeita ao nível das instituições políticas: a margem de manobra está na trivialidade das relações ordinárias entre o aparelho público e os cidadãos.

Por ser o local dessas relações ordinárias, a administração ocupa, na verdade, um grande lugar nos desenvolvimentos contemporâneos da democracia (AUBY, 2011, p. 15, tradução nossa)⁶.

Assim, fortaleceu-se o debate sobre a necessidade de novos mecanismos de participação social nas escolhas políticas do gestor público, uma vez que, se no âmbito do Poder Legislativo podia-se falar, ao menos em tese, que existia uma participação dos cidadãos nas deliberações adotadas, pelo pluralismo dos debates que supostamente se instauram na aprovação das leis pelos representantes eleitos, essa abertura não foi conferida originalmente ao Poder Executivo, mero executor de leis. Em outras palavras,

⁵ Texto original: *La réflexion contemporaine sur les mécanismes de la démocratie nous révèle à l'envi combien les seuls mécanismes de l'élection et de la démocratie représentative sont impuissants à produire de la vie démocratique à un niveau d'intensité suffisant.*

⁶ Texto original: *Il s'agit alors, à la fois, d'une part, d'introduire d'autres rythmes, et des jeux de poids et contreponds qui peuvent compenser l'enthousiasme électoral pour rappeler les principes permanents du système 6 ou de nourrir les processus de la décision publique d'une pluralité d'expertises et de concours 7, et, d'autre part, de permettre au citoyen de s'immiscer de façon aussi fréquente que possible dans les processus de l'action publique. Et l'on rencontre ici tout de suite le fonctionnement administratif, en tant qu'il est le tissu des rapports quotidiens des rapports entre les citoyens et la puissance publique. D'autant plus qu'au fond, dans nos systèmes, l'exigence démocratique est d'ores et déjà bien satisfaite au niveau des institutions politiques: les marges de manoeuvre sont dans la trivialité des rapports ordinaires entre l'appareil public et les citoyens. Parce qu'elle est le lieu de ces rapports ordinaires, l'administration occupe em vérité une grande place dans les développements contemporains de la démocratie.*

[...] o princípio da legalidade administrativa não ofereceria qualquer espaço para a aplicação de formas de participação na tomada de decisões administrativas, sendo estas o produto da aplicação de *normas gerais e impessoais*, através de atos unilaterais e de autoridade. O respeito pela legalidade, assegurado pelo progresso do controlo jurisdicional, era condição necessária, porém *suficiente*, do carácter democrático da ação administrativa, na medida em que obedecer à administração era obedecer à lei e, portanto, ao povo soberano (CORREIA, 2019, p. 82).

Diante disso, destaca-se que:

[...] foi, justamente, a partir do momento em que a administração se tornou uma entidade de “transformação da sociedade”, envolvendo-se na questão económica e social e passando a promover fins que excediam em muito e de largo as tarefas de polícia económica, que se assistiu ao “despertar da participação administrativa” (CORREIA, 2019, p. 82).

Conforme pondera Bonavides (2002, p. 93), a participação é “o substantivo da democracia”. Ele também ressalta que democracia, necessariamente, implica uma “máxima presença do povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis”.

Dentro desse contexto, Silva (2019, p. 89) assevera que “a democracia como princípio jurídico informador da Administração Pública determina que esta se torne responsiva às demandas dos cidadãos, bem como, que se abra ao diálogo com estes”.

No mesmo sentido, ao observar a perspectiva de Habermas, salienta-se que:

(...) a legitimação do poderio estatal somente se sustentaria quando fosse conferida a oportunidade para que os cidadãos exercessem seus papéis de forma efetiva e com o mesmo grau de influência, participando diretamente no resultado das decisões produzidas também na esfera pública (QUITES, 2009, n.p).

Portanto, em um Estado Democrático de Direito, é insuficiente uma Administração Pública legalizada, que se submete exclusivamente às leis existentes. Isso porque faz-se

igualmente necessário que sua ação esteja sempre legitimada pela submissão ao Direito, vale dizer, sucessivamente: pela titulação democrática de seu agente, pelo exercício democrático de suas respectivas funções e, sobretudo, pelo resultado democrático de sua ação – que deverá ser nada menos que o legitimadamente esperado pelos donos e destinatários populares do poder (MOREIRA NETO, 2018, p. 148).

Por fim, urge observar que essa necessidade de democratizar a Administração Pública não é um fenómeno isolado, propagando-se mundo afora, nos sistemas europeus e americano:

Nos sistemas europeus de administração executiva, Santiago Muñoz Machado observa que, ao serem estimuladas “as diversas formas de participação na formação das decisões administrativas, o que se pretende é complementar os insuficientes meios de legitimação externa, impondo uma presença viva e qualificada dos interesses comunitários no interior da própria estrutura administrativa”.

No sistema norte-americano, sustenta-se que a Administração Pública moderna visa, hoje, afirmar-se como “administração receptiva à cidadania” (civic engagement in public administration), matriz que apela ao envolvimento dos cidadãos na elaboração, implementação e avaliação das decisões públicas e implica concretizar as exigências de transparência e publicidade, de descentralização, de abertura e estímulo à participação e de prestação de contas (CORREIA, 2019, p. 84).

Assim, a Administração Pública qualificada como democrática é aquela que se legitima “tanto quanto à investidura dos governos, quanto à do desempenho de sua governança e, é claro, por ser necessariamente neste implícita, pela consequente e efetiva realização de um resultado democraticamente qualificado” (MOREIRA NETO, 2018, p. 146).

A construção de uma democracia material passa pela institucionalização de ferramentas democráticas na Administração Pública, que é a fronteira atual pela qual se expande a democracia. Mas a democracia que reclama ser implantada nessa seara é, especialmente, a democracia participativa discutida nos tópicos anteriores, na qual os cidadãos têm voz para transmitir seus anseios e influir nas decisões que lhes afetam. Com efeito, “a democracia participativa enfatiza a contribuição dos cidadãos para a comunidade política, por meio da ativa intervenção política em todas as fases do processo democrático, da formulação dos problemas sociais até a elaboração e implementação de políticas públicas” (GOMES, 2018, p. 74).

O processo de elaboração das políticas públicas apresenta-se, de uma maneira geral, em cinco etapas, que se realizam de forma sucessiva, assim caracterizadas:

- 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 [...] (POSSAMAI, 2011, p. 9, grifos do autor).

A participação cidadã, no ciclo de políticas públicas, auxilia na identificação do interesse público em conjunto com a população, como uma tentativa “de fazer coincidir o mais possível a realidade social e o conteúdo das decisões administrativas, inclusive para o efeito de obter mais facilmente a adesão dos cidadãos [...]” (MEDAUAR, 2003, p. 230).

Por fim, importa consignar que a doutrina trabalha com quatro critérios básicos para distinguir as formas de participação na Administração Pública. No que concerne à posição do participante em relação à Administração Pública, a participação pode ser interna ou externa. A primeira, também chamada de orgânica, dá-se quando o sujeito se encontra inserido nos quadros da Administração Pública. Quanto aos efeitos advindos da participação, esta classifica-se em co-constitutiva, nas hipóteses em que a participação produz a constituição, modificação ou extinção de uma situação jurídica, e dialógica, que contribui na análise dos fatos e interesses relativos à decisão sem, no entanto, ter um papel determinante no conteúdo da decisão. Quanto ao tipo de interesse defendido, a participação por ser de natureza individual, nas situações em que o sujeito defende interesse próprio, ou de natureza coletiva (*uti cives*), quando o interesse perseguido é metaindividual. Não se pode olvidar, finalmente, dos tipos de participação relacionados à existência ou não de intermediários, que são a participação direta, por meios de institutos como a enquete, e a participação indireta, por intermédio de órgãos de consulta (CASTRO, 2016).

2.5.1 Instrumentos jurídicos de participação na Administração Pública

Superados os aspectos teórico e político acerca da participação na Administração Pública, impõe-se que o Direito Administrativo dedique atenção aos mecanismos de participação dos cidadãos no processo decisório da Administração Pública.

Como observou Caio Tácito (2005, p. 134), “o direito administrativo contemporâneo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa”. É dizer, ainda nas palavras do autor, que “o direito administrativo de mão única caminha para modelos de colaboração acolhidos em modernos textos constitucionais e legais, mediante a perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho das prestações administrativas”. Isso faz do Direito Administrativo “o ramo operativo da democracia substantiva” (MOREIRA NETO, 2015, p. 14).

Nessa linha temática, cabe registrar que o Direito Administrativo passou por um processo de constitucionalização com a promulgação da Constituição de 1988, destacando-se a incidência do princípio democrático, que passou a lhe caracterizar. E “a principal consequência da aproximação da administração pública e do direito administrativo com a democracia é a abertura para a participação popular” (MARQUES, 2016, p. 228).

Dessa forma, o Direito Administrativo, alinhado ao princípio democrático,

[...] deve passar a disciplinar a participação das pessoas no processo decisório da Administração Pública a fim de assegurar que esta resguarde os direitos fundamentais do cidadão, bem como assegure a consecução do interesse público, do qual, como é cediço, não pode dispor (SILVA, 2019, p. 694).

Moreira Neto (2018, p. 147) arrola, em lista aberta, como princípios democráticos especiais do Direito Administrativo a participação, a processualidade, a transparência, a consensualidade, a negociação, a eficiência, a economicidade, a coerência, a retidão, e, como síntese, o da boa administração, “entendida como o necessário resultado democrático pretendido pela ação administrativa”.

Ainda, vale ressaltar, aliado às novas características agregadas com a constitucionalização do Direito Administrativo, o paradigma procedimentalista, não no sentido de torná-lo mais burocrático, mas, ao contrário, de valorizar o percurso até a tomada da decisão, percurso no qual ganha destaque a aplicação do princípio democrático. Com efeito, é pelo incremento do processo administrativo por meio da abertura de canais comunicativos com a sociedade que se instaura uma administração mais consentânea com o princípio democrático. Ademais, essa abertura ao diálogo possibilitará uma maior aceitação das decisões administrativas, pelo sentimento de legitimidade, tornando-as mais eficazes, por consequência.

Nesse sentido,

(...) o estabelecimento de canais de diálogo entre sociedade e Administração Pública, tal qual pode ser propiciado pelo processo administrativo, se presta a facilitar a tomada da opinião do particular, fazendo com que suas demandas cheguem ao conhecimento do Administrador, que poderá dar a estas o devido encaminhamento, pois, “o processo administrativo estende as superfícies de contato entre sujeito público e sujeito privado, instrumentalizando, assim, as exigências pluralistas do contexto sócio-político” (SILVA, 2019, p. 1439).

Essa é uma das discussões mais atuais no âmbito do Direito Administrativo, “uma vez que, no atual estágio de desenvolvimento das sociedades democráticas, considera-se que a construção da noção de interesse público não deve ser exclusivamente determinada pela instância política dos poderes constituídos” (NOHARA, 2013, p. 37). Na verdade, essa noção deverá emergir do diálogo com a sociedade, o que, sem afastar a discricionariedade administrativa, levará a uma atuação mais eficaz, dada a convergência com os anseios e necessidades dos cidadãos.

A Constituição da República de 1988 trouxe institutos jurídicos de naturezas distintas, aptos a possibilitar essa participação dos cidadãos. Pessoa (2020) destaca que, para além de enunciar os princípios da democracia e da cidadania, a Carta Magna previu várias regras com

o objetivo de instituir mecanismos participativos na Administração Pública. Partindo de levantamento realizado pelo citado autor, transcrevem-se abaixo os dispositivos constitucionais que tratam da participação dos cidadãos na Administração Pública:

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

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

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Art. 37, § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

[...]

Art. 194, Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

[...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

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

[...]

III - participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Art. 216, § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Art. 216-A, § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

[...]

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Art. 227, § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

[...]

Contudo, é insuficiente a mera previsão constitucional de participação popular na Administração Pública para fazer emergir uma cidadania ativa. Os mecanismos de participação cidadã devem ser institucionalizados, especialmente por meio de outras previsões normativas. Com efeito,

[...] para que concorra direta e efetivamente para a realização da democracia, toca ao Direito Administrativo a missão de regular as relações entre os entes e órgãos administradores de interesses públicos e os seus administrados, de modo a que o seu agir seja pautado não apenas por normas constitucionais, como, complementar, mas indispensavelmente, por normas legais que expressem a cópia de valores jurídicos e democráticos necessariamente aplicáveis (MOREIRA NETO, 2018, p. 147).

Raslan e Souza Neto (2020, p. 370-372) traçam uma linha evolutiva da legislação infraconstitucional que contempla a participação da sociedade na atividade administrativa:

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, denominada Lei de Normas Gerais de Processo Administrativo, prevê expressamente, a possibilidade da utilização de institutos como audiência pública, consulta pública e até mecanismos diversos, como reuniões, congressos, entre outros. A norma atinge tanto o Poder Executivo, quanto o Legislativo e o Judiciário, quando meramente no desempenho da função administrativa.

[...]

No âmbito da Administração Pública, importante destacarmos a Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, norma pioneira na previsão de audiências públicas para a realização de função administrativa relativa à proteção do meio ambiente no Brasil. O órgão tratou, em outras Resoluções, como a de nº 6/1986 e nº 9/1987, também da audiência pública e suas características. Mas, foi somente no ano de 1993 que a Lei nº 8.666 – Lei de Licitações – inovou ao determinar, em seu art. 39, *caput*, a *obrigatoriedade* na realização de audiência pública em processo licitatório, em determinados casos.

[...]

A partir daí é que outras legislações determinaram a realização de audiência pública em hipóteses específicas. É o caso da Lei nº 8.987, de 1995 – concessão e permissão de serviços públicos – no art. 3º, art. 7º, I e II, art. 21, art. 29, XII, e art. 30, parágrafo único.

Além disso, algumas Agências Reguladoras foram instituídas por leis que utilizaram de instrumentos como audiências e consultas públicas como requisito necessário à validação de seus atos administrativos.

[...]

A Lei nº 9.472, de 1997 – Lei Geral das Telecomunicações – avança ao obrigar a submissão das minutas de *atos normativos* do setor de telecomunicações à consulta pública, conforme redação do art. 42.

[...]

Ademais, a Lei nº 9.478, de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional e instituiu o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, em seu art. 19, determina que: As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP.

Mais recentemente, a Lei nº 13.655, de 2018, alterou o art. 29 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, regulando a consulta pública como *condição* obrigatória prévia à edição de atos normativos por autoridade administrativa.

Em complemento, Rezende (2014, p. 57-59) faz um inventário das normas federais com caráter participativo editadas no atual contexto constitucional.

Podemos citar, entre outras previsões de audiências públicas, as seguintes: para licitações de grande vulto (art. 39 da Lei nº 8.666, de 1993), nos âmbitos da Aneel (art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996) da ANP (art. 19 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997), da ANAC (art. 27 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005), nos processos do ciclo orçamentário (art. 48, parágrafo único, I, da Lei Complementar nº 101, de 2000), nas concessões florestais (art. 8º da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006), na discussão dos planos de saúde dos entes federados (art. 31, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012).

Já as consultas públicas são utilizadas: no âmbito da Anatel (o art. 42 da Lei nº 9.472, de 1997), na criação de unidades de conservação ambiental (art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000), nas parcerias público-privadas (art. 10, VI, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004), no âmbito do Plano Nacional de Cultura (anexo da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010).

Há também leis que autorizam o uso dos dois institutos: na gestão das cidades (arts. 2º, XIII, 40, § 4º, I, 43, II, e 44 da Lei nº 10.257, de 2001), no âmbito da ANTT e da ANTAQ (arts. 34-A e 68 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001), na política de saneamento básico (arts. 11, IV, 19, § 5º, e 51 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007), na instituição de datas comemorativas (Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010), e para o acesso a informações públicas (art. 9º, II, da Lei nº 12.527, de 2011).

Algumas conferências nacionais encontram previsão em ato normativo primário, a saber: Conferência Nacional de Educação (art. 90 da Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937), Conferência Nacional da Saúde (Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990), Conferência Nacional de Assistência Social (art. 18, VI, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), Conferência Nacional das Cidades (art. 43, III, da Lei nº 10.257, de 2001), Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (o art. 11 da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), Conferência Nacional sobre Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (art. 8º da

Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010) e Conferência Nacional de Cultura (o art. 14 da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010).

Como indicado anteriormente, muitos conselhos de políticas públicas, no âmbito federal, foram instituídos por lei. Além dos já mencionados Conselhos Nacionais de Educação, de Meio Ambiente, dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Esporte, de Desenvolvimento Econômico e Social, da Juventude, diversos outros podem ser citados: Conselho Nacional de Previdência Social (art. 3º da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991), Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (Lei nº 9.257, de 9 de janeiro de 1996), Conselho Nacional de Recursos Hídricos (arts. 34 a 36 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997), e Conselho das Cidades (arts. 10 a 14 da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, c/c o art. 33, VIII, da Lei nº 10.683, de 2003).

Da mesma forma, as ouvidorias públicas estão previstas em diversos diplomas legais, integrando a estrutura: da Sudene, da Sudam e da Sudeco (art. 18-A da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989), da Aneel (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.427, de 1996), da Anatel (art. 45 da Lei nº 9.472, de 1997), da ANTT e da Antaq (art. 63 da Lei nº 10.233, de 2001) da Controladoria-Geral da União (arts. 17, § 1º, da Lei nº 10.683, de 2003), da Anac (art. 18 da Lei nº 11.182, de 2005), da EBC (art. 20 da Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008), entre outros órgãos e entidades.

No campo legislativo, é imprescindível mencionar, também, a edição da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), uma vez que a efetivação do princípio da transparência, para além da mera publicidade dos atos administrativos, é premissa para a realização de uma cidadania ativa. Com efeito, “uma das principais ferramentas para a participação popular nas ações de políticas públicas é a promoção da transparência na condução da gestão pública (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017, p. 154).

Não se pode olvidar, ainda, da edição do Decreto Federal nº 8.243/2014, no âmbito da proposta de incremento da participação popular na Administração Pública. Referido ato normativo, já revogado, instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a Administração Pública federal e a sociedade civil, na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública. Veja-se o texto dos arts. 5º e 6º do referido Decreto:

Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no **caput** elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 2º A Secretaria-Geral da Presidência da República elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da PNPS no âmbito da administração pública federal.

(...)

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

- I - conselho de políticas públicas;
- II - comissão de políticas públicas;
- III - conferência nacional;
- IV - ouvidoria pública federal;
- V - mesa de diálogo;
- VI - fórum interconselhos;
- VII - audiência pública;
- VIII - consulta pública; e
- IX - ambiente virtual de participação social.

O referido decreto foi alvo de embates ideológicos desde a sua edição, tanto pelo seu conteúdo, sob a recriminação de privilegiar movimentos sociais e enfraquecer a democracia representativa, quanto pela reserva de lei para a matéria e ao período em que foi editado, próximo às eleições presidenciais de 2014. Da mesma forma, a sua revogação, operada Decreto nº 9.759/2019, suscitou diversas discussões, mormente acerca de uma restrição à democracia participativa, um passo atrás na abertura da Administração Pública Federal.

É pertinente, então, o questionamento acerca dos efeitos provocados pela revogação do Decreto nº 8.243/2014, especialmente como afeta a implantação de recursos participativos na Administração Pública.

Para enfrentar essa questão, deve-se ter em conta que o referido decreto veio promover uma uniformização dos mecanismos de participação social e reduzir a discricionariedade das entidades e órgãos da Administração Pública na abertura de canais participativos. Detalhadamente,

[...] o Decreto nº 8.243, de 2014, nada mais é, em sua essência, do que um conjunto de instruções, dadas pelo Chefe do Poder Executivo aos órgãos a ele subordinados, sobre como devem proceder em matéria de participação popular na Administração Pública, sobre como devem ser instituídos e como devem funcionar os órgãos criados para viabilizar essa participação, e sobre que diretrizes devem ser observadas em procedimentos de administração participativa, tais como as audiências e consultas públicas. (REZENDE, 2014, p. 39)

Por outro lado, conforme já explanado neste trabalho, há uma exigência de que a Administração Pública se abra a processos participativos e que o Direito Administrativo se molde nessa direção. O legislador não olvidou da participação popular na Administração Pública.

Como visto anteriormente, a Lei nº 9.784/1999, conhecida como Lei do Processo Administrativo (LPA), previu expressamente a utilização dos institutos da audiência pública e da consulta pública. Além disso, dispôs que “os órgãos e entidades administrativas, em matéria

relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas” (art. 33). A doutrina registra que há aqui uma inequívoca intenção do legislador em atribuir poderes à Administração para que institua outras modalidades de interlocução com os cidadãos, salvo quando a lei exigir mecanismos específicos (Rezende, 2014).

Nesse processo, não deve ser alegado como obstáculo o princípio da legalidade, que foi concebido como uma garantia contra restrições à liberdade e não como um óbice à expansão dos direitos dos indivíduos. Portanto,

[...] da Administração Pública, exige-se, nesses casos, que sua ação seja conforme o ordenamento jurídico, o Direito existente, e não que esteja necessariamente autorizada por uma norma legal específica.

É nessas bases que parte da doutrina, sobretudo em face da progressiva constitucionalização do Direito Administrativo, refere-se ao princípio da juridicidade, em substituição ao princípio da legalidade, em sua formulação tradicional. A vinculação positiva da Administração, traduzida na assertiva de que o administrador só pode fazer aquilo que a lei o obriga ou autoriza a fazer, é substituída pela vinculação positiva da Administração ao Direito: a ação do administrador deve encontrar fundamento na ordem jurídica, que engloba a Constituição, as leis e todos os demais atos normativos. (REZENDE, 2014, p. 42)

Sob outra perspectiva, a ciência do direito não pode descuidar as novas realidades. É necessário adaptar-se para seguir cumprindo a sua finalidade. Essa assertiva vale especialmente para o Direito Administrativo, que “é marcado pelo contato com a realidade, sendo fortemente condicionado pelo contexto temporal, social e tecnológico, transformando-se rápida e continuamente segundo a realidade existente” (BREGA, 2015, p. 57).

No âmbito das transformações que forjam novas realidades, não é incomum a afirmação de que, superada a revolução industrial, vive-se uma nova revolução, calcada nas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) (MAGRANI, 2014).

Delgado (2009, p. 354, tradução nossa⁷) preleciona que “a aparição de novas tecnologias acarretou uma revolução tecnológica de indubitáveis consequências no âmbito econômico e social, que está afetando a Administração e, com isto, a própria forma de entender o Direito Administrativo”.

Mais contundentes são as colocações adiante:

⁷ Texto original: *La aparición de nuevas tecnologías ha dado lugar a una revolución tecnológica de indudables consecuencias en el ámbito económico y social que está afectando a la Administración y, con ello, a la propia forma de entender el Derecho administrativo.*

Sem embargo, e valha o exagero, enquanto nos ocupamos do passado, enchem-se bibliotecas inteiras nos Estados Unidos e na Europa sobre o futuro da Administração Pública e do Direito Administrativo. Enquanto debatemos se a Administração Pública é filha legítima da Revolução francesa ou sua filiação remonta muito além do Antigo Regime, constrói-se a Administração virtual, a Prefeitura virtual ou o non-stop-Government. No tempo em que nos detemos ao estudo das peças clássicas do processo administrativo, recobertas, no mais, por uma densa dogmática processualista e arraigadas em uma concepção um tanto reducionista das funções que cabe a ela cumprir, descobrem-se novas dimensões do processo administrativo como instrumento de informação, direção política e ponderação de interesses contrapostos, ou se instaura o governo eletrônico. E enquanto observamos o documento escrito, base de toda a filosofia que subjaz ao ato e ao procedimento administrativo ou à teoria da organização, aguarda-nos o documento eletrônico, com todos seus efeitos multiplicadores sobre tantas parcelas da vida administrativa (procedimento, organização, registros, etc.). Ou enquanto nos esforçamos para buscar um conceito geométrico de Administração Pública, forja-se uma administração com uma nova face, na qual a transparência, a abertura e a participação da sociedade, a eficácia, a estrutura reticular e desconcentrada, não piramidal, ou as relações de cooperação, etc., emergem como renovadas marcas de identidade” (BARNÉS, 2000, p. 40-41, tradução nossa⁸).

A consecução dos anseios participativos na Administração Pública ganha o reforço das novas tecnologias que caracterizam a sociedade da informação e conceberam, no âmbito da Administração Pública, o que hoje se denomina governo eletrônico, em conversão para governo digital.

⁸ Texto original: *Sin embargo, y valga la exageración, mientras nos ocupamos del pasado, se llenan bibliotecas enteras en Estados Unidos o en Europa sobre el futuro de la Administración pública y del Derecho Administrativo. Mientras debatimos si la Administración pública es hija legítima de la Revolución francesa o su filiación se remonta mucho más allá em el Antiguo Régimen, se construye la Administración virtual, el Ayuntamiento virtual o el Non-Stop-Government. O al tempo que nos detenemos en el estudio de tantas piezas clásicas del procedimiento administrativo, recubiertas, por lo demás, de una densa dogmática procesalista y ancladas en una concepción un tanto reduccionista de las funciones que a éste le cabe cumplir, se descubren nuevas dimensiones del procedimiento administrativo como instrumento de información, dirección, política y ponderación de intereses contrapuestos; o se instaura el gobierno electrónico. Y mientras observamos el documento escrito, base de toda la filosofía que subyae al acto y al procedimiento administrativo o a la teoría de la organización, nos aguarda el documento electrónico, con todos sus efectos multiplicadores sobre tantas parcelas de la vida administrativa (procedimiento, organización, registros, etc.). O mientras nos afanamos por buscar u concepto geométrico de Administración pública, se fragua una Administración con una nueva faz, en la que la transparencia, la apertura y la participación de la sociedad; la eficacia, la estructura reticular y desconcentrada, no piramidal; o las relaciones de cooperación; etc., emergen como renovadas señas de identidad.*

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

A sociedade da informação nasceu no âmago da chamada Revolução Tecnológica. Manuel Castells (2002), célebre teórico da sociedade em rede, afirma que o final do século XX representou um “raro intervalo da história”, de transformação induzida pelo paradigma tecnológico desenvolvido a partir das tecnologias da informação. O referido autor defende que esse período vivenciou de fato uma revolução, impulsionada por tais tecnologias.

O vocábulo “sociedade da informação”, sucedâneo de “sociedade pós-industrial”, foi usado pela primeira vez no Conselho Europeu, em 1993, pelo presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors (MONTEIRO, 2020). Diversas outras denominações são utilizadas para distinguir esse período, como Revolução Digital, Era Digital, Era da Informação e Era da Tecnologia da Informação.

Especificamente quanto ao termo “sociedade da informação”, Castells (2020) o distingue de “sociedade informacional” e, inclusive, prefere a última expressão para designar essa nova realidade. Isso porque a primeira expressão realçaria o papel da informação na sociedade. Mas a informação, como comunicação de conhecimento, estaria presente em todas as sociedades anteriores, não sendo específica desta, portanto. Agora, cuida-se de algo mais profundo. É a informação permeando todas as atividades e transformando-as, por meio dos novos instrumentos tecnológicos. Nas palavras do autor,

o termo sociedade informacional indica o atributo de uma forma específica de organização social em que a geração, o processamento e a transmissão da informação tornam-se as fontes fundamentais de produtividade e poder devido às novas condições tecnológicas surgidas nesse período histórico (CASTELLS, 2002, p. 65).

Feita essa distinção, segue-se, porém, nesta exposição, a exemplo de Castells, utilizando a expressão “sociedade da informação” pelo efeito comunicativo que alberga e por ser a expressão que se consolidou entre os estudiosos do tema.

A definição mais básica para sociedade da informação é aquela que a caracteriza simplesmente pelo desenvolvimento exponencial das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Por sua vez, as TICs são as “ferramentas tecnológicas, soluções e estruturas que servem para o recolhimento, armazenamento, conservação, tratamento, difusão e transmissão de informações, sejam elas textuais, visuais ou sonoras” (BREGA, 2015, p. 9).

Dentre as tecnologias da informação, Castells (2002, p. 67) inclui “o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (software e hardware), telecomunicações/rádiodifusão, e optoeletrônica”. São exemplos de TICs o rádio, a televisão, o telefone, os computadores, dentre outros. A expansão da internet para além do ambiente militar e acadêmico, como será visto, foi fator determinante para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das TICs, que alguns autores preferem designar de Novas Tecnologias da Informação e Comunicação (NTICs).

Para um esboço histórico, pode-se fincar nos anos 1970 o marco temporal dessa transformação para a sociedade da informação, embora suas raízes sejam bem mais longevas. Foi apenas nessa década, considerada como um divisor tecnológico, que houve a propagação ampla das tecnologias da informação, a partir da difusão da microeletrônica em todas as máquinas, com a invenção do microprocessador (computador em um único chip) pelo engenheiro da Intel Ted Hoff (CASTELLS, 2002). Isso permitiu a implantação da capacidade de processar informações em todas as máquinas.

A esse invento seguiram outros no mundo da microeletrônica. O desenvolvimento de microcomputadores pela Apple Computers e pela IBM, acompanhado da criação pela Microsoft de um novo *software* adaptado aos microcomputadores foi essencial para a difusão destes, conforme registra Castells (2002). Paralelamente, também estava sendo desenvolvida a internet, que inauguraria um mundo caracterizado por sistemas dinâmicos e interconectados no qual predomina a figura da rede (BREGA, 2015).

Criada pela Agência de Projetos de Pesquisa Avançadas do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, em setembro de 1969, a internet viria a chancelar a revolução na comunicação da informação. Mas apenas em 1990 houve o salto tecnológico que propiciou a difusão da internet para a sociedade em geral. Trata-se da criação do *world wide web (www)* pelo *Centre Européen pour Recherche Nucleaire*, em Genebra, possibilitando o acesso dos usuários a um sistema fácil de pesquisa na rede, com as informações apresentadas em um modelo de páginas eletrônicas contendo elementos em diversos formatos, a exemplo de textos, vídeos e áudios (BREGA, 2015).

O mesmo centro de pesquisa criou também um protocolo de transferência de hipertexto, chamado *hypertext transfer protocol (http)*, que é o utilizado para navegadores e servidores *web* se comunicarem; além do *hypertext markup language (html)*, consistente em uma linguagem de marcação para criar páginas da *web*; e, por fim, o *Uniform Resource Locator (URL)*, o qual se trata de um formato padronizado de endereços para acessar *sites* na internet.

As TICs, em constante desenvolvimento, evoluíram ainda mais nas duas primeiras décadas do século XXI, com a expansão dos dispositivos móveis de comunicação, a exemplo dos *smartphones*, impulsionada pela gama de funcionalidades que lhes foram sendo agregadas a cada novo lançamento, como câmera fotográfica, correio eletrônico, vídeos, GPS, navegação em *sites*, redes sociais, dentre outros.

No Brasil, anualmente, o FGVcia - Centro de Tecnologia de Informação Aplicada da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP) realiza pesquisa para mensurar o uso da tecnologia da informação nas empresas. Alguns dados relevantes podem ser extraídos do relatório publicado em 2022. Aponta-se que há 447 milhões de dispositivos digitais (computador, *notebook*, *tablet* e *smartphone*) em uso no país, nos âmbitos doméstico e corporativo, o que representa mais de dois dispositivos por habitante. Outrossim, existe mais de um *smartphone* por habitante. São ao todo 242 milhões de aparelhos desse tipo, totalizando 325 milhões de dispositivos portáteis, incluídos os *notebooks* e os *tablets* (MEIRELLES, 2022).

Por sua vez, a pesquisa TIC Domicílios 2021, desenvolvida pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), ligado ao Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), cujos resultados foram lançados em junho de 2022, apontou que 71% dos domicílios brasileiros tinha acesso à internet em 2020, número que subiu para 82% em 2021. Ademais, 138,8 milhões de brasileiros usaram a internet todos os dias e 99% dos usuários de internet utilizam o aparelho celular, embora não seja o dispositivo exclusivo de acesso (Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2022a).

O Cetic.br também lançou o Painel TIC Covid-19, com o objetivo de coligir dados sobre o uso da internet durante a pandemia provocada pelo novo coronavírus, a qual constatou um grande salto no percentual de usuários na internet entre nos anos de 2020 e 2021 (Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2022b). Essa contingência acelerou a transformação digital nos mais diversos segmentos, especialmente trabalho, educação, saúde, comércio e serviços públicos, consagrando-se as formas correspondentes de teletrabalho, ensino remoto, telessaúde, comércio eletrônico e serviços públicos *online*, como uma alternativa para contornar as restrições impostas às atividades presenciais, mas cuja tendência é a consolidação como padrão.

Independentemente da pandemia da Covid-19, que apenas acelerou o processo, o que se observa quanto às TICs é que há uma “penetrabilidade em todas as esferas da vida humana” (CASTELLS, 2002, p. 43), permeando desde as mais elementares atividades até as mais

significativas. Dentre os campos substancialmente afetados por essas mudanças, destaca-se a Administração Pública, que se posiciona não apenas como receptora dessas tecnologias, mas impulsionadora do seu desenvolvimento.

A Administração Pública é um cenário em que a informação desempenha papel central. Na verdade,

[...] o Estado constitui o mais complexo procedimento de formação, transmissão e difusão dos dados simbólicos relativos à conduta humana, sendo a Administração Pública um centro de geração e gestão de informação de magnitude dificilmente equiparável com a de qualquer sujeito, ou seja, um gigantesco sistema de informações e comunicações ou uma *imensa máquina informacional*. Com efeito, para cumprir suas funções, o Poder Público produz, coleta, trata, armazena, distribui e difunde grandes quantidades de informação” (BREGA, 2015, p. 17).

Essas mudanças na Administração Pública são bem mais profundas do que um simples processo de “digitalização” pela substituição do papel por arquivos digitais. Com efeito, “a utilização dos meios informáticos e telemáticos envolve uma espécie de mudança de paradigma, consistente na passagem de uma Administração fortemente verticalizada, ou setorial, para uma Administração de funcionamento mais horizontal, ou transversal” (BREGA, 2015, p. 28).

A seguir, consta um apanhado das repercussões que o uso das TICs pode propiciar à Administração Pública, nos âmbitos interno e externo.

No plano interno, as novas tecnologias são capazes de: a) acelerar a decisão e aumentar sua qualidade, ao evitar erros e permitir o aproveitamento de mais elementos informativos; b) possibilitar a cooperação em tempo real entre as entidades, órgãos e servidores públicos; c) reduzir custos; d) viabilizar uma interconexão sem limites territoriais e temporais; e) reduzir os recursos consumidos com atividades meramente formais, podendo redirecionar os servidores para tarefas que realmente exijam inteligência humana. No plano externo, os potenciais efeitos não são menos positivos, pois a informática e a telemática trazem oportunidades para: a) facilitar o recebimento de pedidos e a informação dos cidadãos; b) evitar a solicitação de elementos informativos já recebidos pelo Poder Público; c) oferecer informação personalizada a respeito de elementos constantes de arquivos públicos; d) orientar sobre modo de efetuar solicitações, apresentando de maneira clara os requisitos técnicos e jurídicos pertinentes e evitando ônus desnecessários; e) permitir a atualização sobre o andamento de cada solicitação, até mesmo de modo personalizado; f) aumentar a transparência, o controle democrático e a participação; g) proporcionar relacionamento instantâneo, em tempo real, sem intermediários, limitações de horário, barreiras territoriais ou deslocamentos. (BREGA, 2015, p. 19)

Na bastante difundida cronologia evolutiva de Reinhard e Dias (2005) acerca da incorporação das TICs no setor público no Brasil, esse processo é dividido em quatro períodos, quais sejam, os Primórdios (dos anos 50 até meados dos anos 60); a Centralização (de meados

dos anos 60 até o final dos anos 70); a Terceirização (anos 80); e o Governo eletrônico (dos anos 90 até hoje), caracterizadas pelas circunstâncias que seguem.

Inicialmente, na etapa chamada de “Primórdios”, a tecnologia que se encontrava disponível reduzia-se a máquinas eletromecânicas utilizadas para a realização de cálculos de folhas de pagamentos e demais atos contábeis. A segunda fase, chamada de “Centralização”, caracterizava-se justamente pela centralização das funções realizadas por intermédio das TICs por empresas públicas de tecnologia da informação, como o Serpro (Centro Federal de Processamento de Dados). Foi uma fase marcada por tentativas e erros, devido às limitações da tecnologia no período.

No período da “Terceirização”, houve uma diminuição da importância das empresas públicas de processamento de dados. O enfraquecimento da estrutura de TI pela falta de recursos fez com que essas empresas de processamento de dados não mais acompanhassem o desenvolvimento tecnológico, passando-se a recorrer a fornecedores externos. Ademais, as empresas públicas do setor estavam focadas no desenvolvimento de sistemas de TI mais estruturais para o Governo Federal.

Por fim, a partir dos anos 1990, os autores entendem que se iniciou a fase do governo eletrônico, produto das profundas mudanças tecnológicas da época, embasadas na disseminação dos computadores pessoais, na popularização da internet e na privatização das telecomunicações, responsável por reduzir os preços e, assim, facilitar o acesso aos serviços *online*. A fase do governo eletrônico será melhor explorada adiante, por relacionar-se diretamente com o escopo da presente dissertação.

Em consonância com a cronologia acima, a informatização da Administração Pública, mediante o uso de computadores, iniciou-se na década de 1950. Na década seguinte, os computadores começaram a ser bastante utilizados “em setores caracterizados por um elevado nível de padronização, tais como gestão da contabilidade, gestão de pessoal e manutenção de arquivos, registros e estatísticas” (BREGA, 2015, p. 34), ou seja, nas tarefas repetitivas, para substituir o trabalho humano.

Ademais, nessas primeiras décadas, o uso das TICs ainda se encontrava limitado, pois os recursos não eram utilizados para a comunicação. O documento em papel continuava a ser usado para realizar a integração entre os órgãos da Administração Pública e entre estes e os cidadãos. Havia uma necessária duplicação dos documentos. O ato era praticado em papel para depois ser digitalizado ou era elaborado diretamente no computador para depois ser impresso e assinado fisicamente, a fim de ter validade (BREGA, 2015).

Sob o ângulo da adaptação da Administração Pública à inserção paulatina das TICs nas suas atividades, que foi um movimento paralelo ao desenvolvimento dos computadores e da internet, tem-se que em um primeiro momento foram impactados os processos internos, com a implantação de sistemas informáticos ainda fechados. Em um segundo momento, com o incremento da comunicação, quando os sistemas passaram de estáticos a dinâmicos, a conexão permitiu o acesso imediato a informações localizadas em arquivos situados em outros locais, estabelecendo uma interatividade entre os órgãos e entes administrativos. Além dessa repercussão nas atividades internas, houve uma projeção externa dessas mudanças, afetando a forma de relacionamento entre governo e a sociedade em sentido amplo.

Essa esfera externa do uso das TICs na Administração Pública também apresenta uma linha de evolução, que ainda se encontra em desenvolvimento. Para fins de estudo, o primeiro momento de aplicação das TICs pela Administração Pública no relacionamento com o público externo refere-se à transmissão unilateral de informações aos cidadãos com o objetivo de direcioná-los para um posterior atendimento pelos meios tradicionais, como, por exemplo, divulgando o rol de documentos que seriam necessários para acesso a um determinado serviço público presencial (BREGA, 2015).

Os primeiros portais governamentais eram simples e disponibilizavam acesso a documentos, como normas e editais, ofereciam informações sobre serviços públicos ou remetiam para outro tipo de contato, como o telefônico ou presencial, a fim de o interessado conseguir a informação ou o serviço desejado (MESQUITA, 2019).

A segunda fase é aquela em que a utilização das TICs possibilitou um contato dos cidadãos com a Administração Pública por meio da prestação de serviços remotos, sem necessidade de posterior comparecimento do interessado à sede do órgão correspondente. De acordo com Brega (2015), esse é o estágio atual da aplicação das TICs na Administração Pública.

Vale alertar, no entanto, que essas fases não foram e não são vivenciadas de modo uniforme no mundo e no Brasil. Constituem apenas um parâmetro do que ordinariamente ocorreu ao longo das últimas décadas. De todo modo, a realidade atual é a do governo eletrônico em transmutação para um novo estágio evolutivo chamado de governo digital.

4 O GOVERNO ELETRÔNICO

É no contexto da utilização das TICs pela Administração Pública que se insere o tema do governo eletrônico. Não se trata, com efeito, de uma recriação do governo, mas do seu aperfeiçoamento em função do uso das TICs, operando-se uma significativa transformação nos processos internos da Administração Pública e na sua interação com a sociedade.

Inicialmente, é pertinente esclarecer a terminologia utilizada para denominar este estágio atual de incorporação das TICs nas atividades das instituições públicas, uma vez que paira celeuma sobre o vocábulo mais adequado para designá-lo.

Várias são as expressões empregadas para se referir a esse fenômeno. Citam-se, por exemplo, em língua estrangeira, *e-government* e *e-governance*. No idioma português, registram-se os termos governo eletrônico, e-governo, e-gov e e-administração.

O termo governo eletrônico, vindo do inglês *Electronic Government (e-government)*, ou e-governo, em português, reduzido para e-gov, passou a ser utilizado a partir da segunda metade da década de 1990 com a expansão do comércio eletrônico (*e-commerce*) (MESQUITA, 2019).

Porém, a expressão *e-government*, bastante utilizada mundo afora, difundida como governo eletrônico em português, apresenta uma tradução complicada para esse idioma. Com efeito, considerado o significado de *e-government* na Europa, aqui no Brasil a correspondente expressão seria administração eletrônica, uma vez que *e-government* refere-se apenas ao uso das TICs pela Administração Pública quando desempenha atividades administrativas típicas (BREGA, 2015). Dessa forma, não se poderia utilizar indistintamente os termos *e-government* e governo eletrônico, este tratado como uma realidade mais ampla.

Contudo, não existe afinal uma terminologia rigorosa para denominar esse fenômeno, pois há quem considere como sinônimos administração eletrônica e governo eletrônico, caindo por terra a distinção acima. Ademais, outros autores entendem que a expressão *e-government* também é ampla, englobando a administração eletrônica e a democracia eletrônica, em sentido oposto ao que vigora na Europa, onde a expressão mais abrangente, a compreender essas duas realidades, é *e-governance* (BREGA, 2015).

A propósito, para a UNESCO, a expressão *e-governance* significa o

[...] exercício da autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de um país, incluindo a articulação dos seus interesses pelos cidadãos e o exercício dos seus direitos e obrigações legais [...] por meio eletrônico com o objetivo de facilitar um processo eficiente, ágil e transparente de divulgação de informações ao público e demais órgãos e para a execução das atividades da administração governamental. (UNESCO, 2005b)

De acordo com essa organização, a *e-governance* apresenta três campos de implementação: *e-administration*, *e-services* e *e-democracy* (UNESCO, 2005b).

Certo, porém, é que a expressão mais difundida no Brasil é governo eletrônico. Inclusive, a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) adota expressamente esse vocábulo (art. 24, III, e art. 25, I e IV). E, mais recentemente, passou a ser difundido o termo governo digital, como uma etapa evolutiva em relação ao governo eletrônico.

Vale alertar, em atenção às diversas expressões mencionadas acima, que para o objeto deste trabalho considera-se o termo governo eletrônico ou governo digital em sentido estrito, como administração eletrônica. Ou seja, o uso das TICs, especialmente a internet, pelo Poder Executivo no desempenho de suas atividades típicas, nelas incluídas os processos internos e relações externas. Na linha argumentativa traçada no capítulo anterior, essa opção não exclui o tema da democracia eletrônica, já que, como visto, a Administração Pública deverá estar a cada dia mais permeável à participação dos cidadãos.

4.1 DIMENSÕES DO GOVERNO ELETRÔNICO

Existem diversas definições de governo eletrônico, com enfoques em aspectos específicos, ora nos meios utilizados para sua implementação, mediante a absorção das TICs, ora nos fins que são possíveis de atingir.

As principais referências para as definições de governo eletrônico encontram-se em trabalhos produzidos por organismos internacionais que vêm impulsionando e acompanhando o desenvolvimento de plataformas governamentais *online* para acesso dos cidadãos em todo o mundo.

É o caso da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para a qual o governo eletrônico é “o uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs), e particularmente a Internet, para alcançar um melhor governo” (OCDE, 2006, tradução nossa)⁹. Constata-se que essa definição enfatiza a finalidade do governo eletrônico.

No mesmo sentido, o documento *E-government toolkit for developing countries*, preparado pelo Departamento de Tecnologia da Informação do Ministério da Comunicação e TI do Governo da Índia a pedido da UNESCO, define governo eletrônico como “o uso das

⁹ Texto original: *E-government is defined by the OECD as “the use of information and communications technologies (ICTs), and particularly the Internet, to achieve better government” (from OECD The e-Government Imperative, 2003)*

Tecnologias de Informação e Comunicação para promover um governo mais eficiente e eficaz, e torná-lo mais acessível e responsável para os cidadãos” (UNESCO, 2005a, tradução nossa)¹⁰.

Já para a ONU, o governo eletrônico é definido simplesmente como o uso e aplicação das TICs pelos governos para fornecer informações e prestar serviços públicos básicos para a população e apresenta quatro objetivos mais relevantes, que são “a) Gestão governamental eficiente da informação ao cidadão; b) Melhor prestação de serviços aos cidadãos; c) Melhor acesso e divulgação da informação; e d) Empoderamento das pessoas através da tomada de decisão participativa” (UNITED NATIONS, 2004, p. 15, tradução nossa)¹¹.

Por outro lado, de acordo com o *E-Government Act of 2002* dos Estados Unidos da América, governo eletrônico significa “o uso pelo Governo de aplicativos de Internet baseados na web e outras tecnologias, combinados com processos que implementam essas tecnologias” cujos objetivos são “melhorar o acesso e a entrega de informações e serviços do governo ao público, outras agências e outras Entidades governamentais” e “trazer melhorias nas operações do Governo que podem incluir eficácia, eficiência, qualidade de serviço ou transformação” (UNITED STATES, 2002, n.p., tradução nossa)¹². Essa é uma definição que mescla a finalidade do governo eletrônico e os instrumentos pelos quais se realiza.

Tais definições remetem aos sujeitos que participam do governo eletrônico, que são os entes da administração pública, os servidores públicos, os cidadãos e as empresas privadas. Na literatura sobre governo eletrônico, para enquadramento desses personagens, costuma-se atribuir ao governo eletrônico uma dimensão interna, chamada de *Government to Government (G2G)* ou *back office*, e uma dimensão externa, denominada *front office*.

A dimensão interna, inclusive já mencionada neste trabalho, como o nome sugere, compreende a aplicação das TICs no trabalho interno da Administração Pública e no relacionamento entre as diversas entidades e órgãos que lhe integram. Nessa dimensão, está incluído também o relacionamento entre a Administração e seus servidores, denominado de *Government to Employess (G2E)*.

¹⁰ Texto original: *E-government is the use of Information and Communication Technologies to promote more efficient and effective government, and make it more accessible and accountable to the citizens.*

¹¹ Texto original: *Among the objectives of e-government four are of paramount importance and of relevance here: a) Efficient government management of information to the citizen; b) Better service delivery to citizens; c) Improved access and outreach of information; and d) Empowerment of the people through participatory decision making.*

¹² Texto original: *Electronic Government means the use by the Government of web-based Internet applications and other technologies, combined with processes that implement these technologies, to (A) enhance the access to and delivery of Government information and services to the public, other agencies, and other Government entities; or "(B) bring about improvements in Government operations that may include effectiveness, efficiency, service quality, or transformation".*

De acordo com Brega (2015, p. 47, grifos do autor), “o *back office* compreende as atividades de gestão da organização e dos processos administrativos, sendo, na prática, tudo aquilo que o público não vê, mas permite a realização dos serviços a eles destinados”.

Já o *front office*, que é a dimensão externa do uso das TICs na Administração Pública, corresponde à aplicação das TICs “para oferecer serviços públicos aos administrados, sobretudo de modo automatizado e a distância, transformando atividades realizadas pela Administração na parte de atendimento ao usuário” (BREGA, 2015, p. 48). Agrega tanto as relações com as empresas do setor privado, o que é chamado de *Government to Business (G2B)*, quanto aquelas com os cidadãos destinatários dos serviços prestados por meios eletrônicos, denominado de *Government to Citizen (G2C)*.

O tema deste trabalho tem pertinência direta com a relação entre a administração pública e os cidadãos (G2C). Portanto, alinhado com as definições acima, a discussão sobre governo eletrônico, e seu sucedâneo governo digital, será direcionada para esse aspecto.

4.2 O DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO ELETRÔNICO NO CENÁRIO MUNDIAL

Como visto, o desenvolvimento das TICs e sua progressiva inserção na Administração Pública culminou no que se denomina de governo eletrônico.

O movimento *Reinvention of Government*, iniciado em 1993 pelo governo dos Estados Unidos, foi uma das ações a impulsionar o governo eletrônico. Esse movimento tinha como objetivo a oferta de melhores serviços, com menos custos, mediante o uso massivo das ferramentas de tecnologia da informação (MESQUITA, 2019).

Na sequência, em 1994, a Comissão Europeia publicou o documento *Europe and the Global Information Society – Recommendations to the European Council*, conhecido como *Bangemann Report*, ou Relatório Bangemann, em português. Tal documento tratava dos impactos da tecnologia da informação em diversos setores, como o setor público, reconhecendo sua potencialidade para profundas transformações na sociedade da informação. Quanto ao setor público, afirmava que um dos efeitos das tecnologias da informação consiste em que “os governos e as administrações públicas serão mais eficientes, transparentes e próximos do cidadão a custo mais baixo” (EUROPEAN COMMISSION, 1994, p. 5, tradução nossa¹³).

¹³Texto original: *Governments and administrations: More efficient, transparent and responsive public services, closer to the citizen and at lower cost.*

Alguns anos depois, foi lançado o plano *eEurope*. Esse plano tinha por objetivo incentivar os Estados a implantar programas para o desenvolvimento de soluções a partir das TICs. Em 2005, houve uma revisão do plano para detalhar melhor os objetivos no intuito de estimular investimentos em novas tecnologias, modernizar o serviço público e assegurar a todos os cidadãos mais participação na sociedade da informação (MESQUITA, 2019).

Em 2001, o Terceiro Fórum Global *Reinventing of Government* elegeu o tema “Fomentando o Desenvolvimento através do Governo Eletrônico”. Na ocasião, foram destacados os seguintes pontos-chaves quanto a essa temática:

O governo eletrônico pode melhorar consistentemente a qualidade de vida dos cidadãos e pode gerar uma forte redução de custos e tempo.
 O governo eletrônico acabará por transformar os processos e estruturas de governo para criar uma administração pública menos hierárquica, capacitando os servidores públicos para servir melhor os cidadãos e responder melhor às suas necessidades.
 O governo eletrônico deve ser seriamente considerado também nos países em desenvolvimento não só pelo seu potencial para uma maior capacitação institucional, para uma melhor prestação de serviços aos cidadãos e empresas (aumentando assim o desenvolvimento social e económico local), para a redução da corrupção, aumentando a transparência e o controle social, mas também para mostrar o caminho para a sociedade civil e o empresariado. (UNITED NATIONS, 2002, p. 5-6, tradução nossa)¹⁴

Em escala global, a Secretaria das Nações Unidas, por meio do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, realiza desde 2001 a Pesquisa *The United Nations E-Government Survey*, para avaliar o estágio de desenvolvimento do governo eletrônico entre todos os países membros da organização, em uma classificação em forma de *ranking*, a partir do índice chamado *United Nations E-Government Development Index* (EGDI).

O EGDI é calculado a partir da média ponderada das pontuações obtidas em três índices secundários, que são considerados componentes relevantes para o governo eletrônico, quais sejam, os serviços online disponibilizados pelo governo (*Online Service Index – OSI*), o *status* do desenvolvimento da infraestrutura das telecomunicações (*Telecommunication Infrastructure Index - TII*) e o capital humano (*Human Capital Index - HCI*). A estrutura metodológica

¹⁴Texto original: *E-government can consistently improve the quality of life for citizens and can create a sharp reduction of costs and time. E-government will eventually transform the processes and structures of government to create a public administration less hierarchical, empowering civil servants to serve citizens better and to be more responsive to their needs. E-government must be given serious consideration also in the developing countries not only for its potential for stronger institutional capacity building, for better service delivery to citizens and business (thus increasing local social and economic development), for reducing corruption by increasing transparency and social control, but also for “showing the way” to the civil society and business community.*

permaneceu consistente em todos os períodos da pesquisa, enquanto seus componentes foram sendo atualizados para refletir as novas tendências do governo eletrônico.

Os primeiros relatórios baseiam-se em um modelo de governo eletrônico com cinco estágios de desenvolvimento, em escala ascendente quanto ao nível de sofisticação de presença *online*, a saber:

A Presença Emergente é o Estágio I, que representa a informação, que é limitada e básica. A presença online do governo eletrônico compreende uma página web e/ou um site oficial; links para ministérios/departamentos de educação, saúde, bem-estar social, trabalho e finanças podem ou não existir; links para governos regionais/locais podem/não existir; algumas informações arquivadas, como a mensagem do chefe de estado ou um documento como a constituição, podem estar disponíveis on-line, a maioria das informações permanece estática com menos opções para os cidadãos.

A presença aprimorada é o Estágio II, no qual o governo fornece maiores fontes de políticas públicas e governança de informações atuais e arquivadas, como políticas, leis e regulamentos, relatórios, boletins informativos e bancos de dados para download. O usuário pode pesquisar um documento e há um recurso de ajuda e um mapa do site fornecido. Uma maior seleção de documentos de políticas públicas, como uma estratégia de governo eletrônico, resumos de políticas sobre questões específicas de educação ou saúde. Embora mais sofisticada, a interação ainda é principalmente unidirecional com informações que fluem essencialmente de governo ao cidadão.

A presença interativa é o Estágio III, em que os serviços online do governo entram no modo interativo com serviços para aumentar a conveniência do consumidor, como formulários para download para pagamento de impostos, pedido de renovação de licença. A capacidade de áudio e vídeo é fornecida para informações públicas relevantes. Os funcionários do governo podem ser contatados por e-mail, fax, telefone e correio. O site é atualizado com maior regularidade para manter as informações atualizadas e atualizadas para o público.

A presença transacional é o Estágio IV, que permite a interação bidirecional entre o cidadão e seu governo. Inclui opções para pagamento de impostos; solicitar carteiras de identidade, certidões de nascimento/passaportes, renovações de licenças e outras interações C2G semelhantes, permitindo que ele as envie on-line 24 horas por dia, 7 dias por semana. Os cidadãos podem pagar por serviços públicos relevantes, como infração de veículo automotor, impostos, taxas de serviços postais através de seu cartão de crédito, banco ou débito. Os fornecedores de bens e serviços podem licitar online para contatos públicos através de links seguros.

A presença em rede é o Estágio V, que representa o nível mais sofisticado nas iniciativas de governo eletrônico online. Ele pode ser caracterizado por uma integração de interações G2G, G2C e C2G (e reversa). O governo incentiva a participação tomada de decisão deliberativa e está disposto e capaz de envolver a sociedade em um diálogo aberto de mão dupla. Por meio de recursos interativos, como o formulário de comentários na web e mecanismos inovadores de consulta on-line, o governo solicita ativamente as opiniões dos cidadãos sobre políticas públicas, legislações e tomadas de decisões democráticas e participativas. Implícita nesta etapa do modelo está a integração dos órgãos do setor público com total cooperação e compreensão do conceito de tomada de decisão coletiva, democracia participativa e empoderamento do cidadão como um direito democrático (UNITED NATIONS, 2004, p. 17, tradução nossa)¹⁵.

¹⁵Texto original: *Emerging Presence is Stage I representing information, which is limited and basic. The e-government online presence comprises a web page and /or an official website; links to inistries/departments of*

Foram publicados até o momento onze relatórios, o primeiro em 2002 e o último em 2022. A análise de tais documentos permite visualizar a evolução do governo eletrônico ao longo desse lapso temporal, em nível mundial. Registra-se que cada relatório enfatiza um determinado aspecto do governo eletrônico considerado relevante naquele momento, como se percebe pelos seus subtítulos.

O primeiro relatório, denominado *Benchmarking E-government: A Global Perspective*, aponta que os *sites* governamentais haviam avançado de páginas estáticas para páginas com conteúdo rico e centrado no cidadão, mas continuavam basicamente no estágio de fornecimento de informações, cujo nível apresentava importantes variações de um país para outro. O relatório aponta que 169 dos 190 países então membros da ONU, ou 88,9%, usaram a internet de alguma forma para oferecer informações e serviços, mas com informações geralmente estáticas. Apenas 34,2% do total de países pesquisados oferecia informações dinâmicas. Por outro lado, a realização de transações *online* era possível em apenas 17 países. De toda forma, estimava-se a existência de aproximadamente 50.000 *sites* de governo em 2001. Em 1996, eram menos de 50 páginas oficiais na rede mundial de computadores (UNITED NATIONS, 2002).

education, health, social welfare, labor and finance may/may not exist; links to regional/local government may/may not exist; some archived information such as the head of states' message or a document such as the constitution may be available on line, most information remains static with the fewest options for citizens. Enhanced presence is Stage II in which the government provides greater public policy and governance sources of current and archived information, such as policies, laws and regulation, reports, newsletters, and downloadable databases. The user can search for a document and there is a help feature and a site map provided. A larger selection of public policy documents such as an e-overnment strategy, policy briefs on specific education or health issues. Though more sophisticated, the interaction is still primarily unidirectional with information flowing essentially from government to the citizen.

Interactive presence is Stage III in which the online services of the government enter the interactive mode with services to enhance convenience of the consumer such as downloadable forms for tax payment, application for license renewal. Audio and video capability is provided for relevant public information. The government officials can be contacted via email, fax, telephone and post. The site is updated with greater regularity to keep the information current and up to date for the public.

Transactional presence is Stage IV that allows two-way interaction between the citizen and his/her government. It includes options for paying taxes; applying for ID cards, birth certificates/passports, license renewals and other similar C2G interactions by allowing him/her to submit these online 24/7. The citizens are able to pay for relevant public services, such as motor vehicle violation, taxes, fees for postal services through their credit, bank or debit card. Providers of goods and services are able to bid online for public contracts via secure links.

Networked presence is Stage V which represents the most sophisticated level in the online e-government initiatives. It can be characterized by an integration of G2G, G2C and C2G (and reverse) interactions. The government encourages participatory deliberative decision-making and is willing and able to involve the society in a twoway open dialogue. Through interactive features such as the web comment form, and innovative online consultation mechanisms, the government actively solicits citizens' views on public policy, law making, and democratic participatory decision making. Implicit in this stage of the model is the integration of the public sector agencies with full cooperation and understanding of the concept of collective decision-making, participatory democracy and citizen empowerment as a democratic right.

O Índice E-gov apurado na pesquisa daquele ano revelou que os melhores resultados foram obtidos por países com maior nível de desenvolvimento econômico, social e democrático, onde os cidadãos dispõem de mais acesso à informação e os governos de mais recursos para construir a necessária infraestrutura para a incorporação das TICs nas suas atividades. Nesse cenário, os países da América do Norte e da Europa obtiveram os melhores índices e os da África os piores. O índice médio mundial foi de 1,62 pontos. Os Estados Unidos, no topo da tabela, obtiveram a nota 3,11. O pior país no *ranking* foi a Uganda, com a nota 0,46. Os países foram divididos em quatro grupos quanto ao nível em governo eletrônico, quais sejam, alto, médio, mínimo e deficiente. O Brasil encontrava-se no grupo dos países com alto nível de governo eletrônico, tendo alcançado 2,24 pontos, o que o colocou na 18ª posição mundial (UNITED NATIONS, 2002).

No relatório seguinte, publicado em 2003, denominado de *World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads*, consignou-se que os governos progrediram de forma rápida em todo mundo na apreensão das TICs para o desenvolvimento do governo eletrônico. Registra-se que dos 191 países então membros da ONU apenas 18 não estavam *online*. A média global de pontuação foi de 0,402 pontos. Os Estados Unidos continuaram na liderança mundial em governo eletrônico (0,927 pontos) e o Brasil caiu para a 41ª posição no *ranking* geral (0,527 pontos) (UNITED NATIONS, 2003).

Em 2004, no Relatório *Global E-Government Readiness Report 2004: Towards Access for Opportunity*, o índice global em governo eletrônico avançou para 0,413 pontos. Os países da América do Norte e Europa permaneceram como líderes mundiais, pelas razões antes aduzidas. Não houve mudanças significativas no *ranking*. O Brasil avançou para a 35ª posição (0,567 pontos). O número de países com presença *online* dos seus governos subiu de 173 em 2003 para 178 em 2004. Mas não foi constatada evidência de progressão nos estágios do governo eletrônico. A maioria dos países encontrava-se nos três primeiros estágios explicados anteriormente (UNITED NATIONS, 2004).

O relatório de 2005, denominado *Global E-Government Readiness Report 2005: From E-Government to E-Inclusion*, apresentou um número de 179 países *online*, de modo que ainda permaneciam doze membros da ONU desprovidos de portais governamentais. Muitos países consolidaram sua presença *online*. O índice global foi incrementado para 0,426 pontos. O Brasil ficou com a 33ª colocação (0,598 pontos) (UNITED NATIONS, 2005b).

No relatório seguinte, chamado *United Nations e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance*, constatou-se que os países continuavam se desenvolvendo em termos de governo eletrônico, mas com um progresso ainda lento,

relacionado à falta de investimentos necessários para adentrar numa fase de governança conectada, como em infraestrutura de banda larga. Persistiam discrepâncias substanciais na pontuação entre os continentes, com a Europa em primeiro lugar. A Suécia assumiu a liderança mundial (0,915 pontos), seguida pelos escandinavos Dinamarca (0,913 pontos) e Noruega (0,892 pontos) e pelos Estados Unidos (0,864 pontos), em quarto lugar. O Brasil caiu para a 45ª colocação (0,567 pontos). A média mundial ficou em 0,451 pontos (UNITED NATIONS, 2008).

O relatório publicado em 2010, por sua vez, abordou o papel do governo eletrônico ante a crise financeira e econômica mundial naqueles dois últimos anos. Com o título *United Nations e-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*, o relatório centrou-se em como o governo eletrônico poderia contribuir no enfrentamento dos problemas daquele momento, com destaque para a prestação de serviços públicos por meio das TICs, o que serviria, de um lado, para aumentar a eficiência no atendimento e, ademais, para conter gastos públicos.

Os países desenvolvidos continuaram ocupando as primeiras colocações, o que não é surpreendente, uma vez que o progresso do governo eletrônico está ligado diretamente ao desenvolvimento da estrutura de telecomunicações e do investimento em capital humano. Nesse ano, a República da Coreia auferiu a maior pontuação (0,878 pontos), seguida pelos Estados Unidos (0,851 pontos), Canadá (0,844 pontos), Reino Unido (0,814 pontos) e Holanda (0,809 pontos). A média mundial ficou em 0,440 pontos e o Brasil caiu para a 61ª posição (0,500 pontos) (UNITED NATIONS, 2010).

Em 2012, com a publicação do relatório *United Nations E-Government Survey 2012: E-government for the People*, foram abordados temas como equidade social e exclusão digital, dando-se ênfase à necessidade de expansão do governo eletrônico para a entrega de serviços a todos. A pesquisa também explorou as relações entre governo eletrônico e desenvolvimento sustentável.

De acordo com os *rankings* da Pesquisa de Governo Eletrônico das Nações Unidas de 2012, a República da Coreia foi a líder mundial (0,928 pontos), seguida pela Holanda (0,912 pontos), Reino Unido (0,896 pontos) e Dinamarca (0,888 pontos), com Estados Unidos, Canadá, França, Noruega, Cingapura e Suécia logo atrás. O Brasil subiu para a 59ª posição (0,616 pontos) (UNITED NATIONS, 2012a).

A melhoria constante em todos os indicadores do índice de desenvolvimento do governo eletrônico levou a média mundial a 0,487 pontos contra 0,440 pontos em 2010. Entretanto, persistiu o desequilíbrio entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, especialmente da África, proporcionado pela acentuada exclusão digital (UNITED NATIONS, 2012a).

O relatório publicado em 2014, denominado *United Nations E-Government Survey 2014: E-government for the future we want*, abordou os desafios que as sociedades enfrentavam no momento e o papel do governo eletrônico para o desenvolvimento sustentável, no contexto dos objetivos estipulados na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável ocorrida no Rio de Janeiro, em 2012.

Pela primeira vez, todos os 193 países membros da ONU tinham *sites* nacionais, embora a maior parte permanecesse nos níveis mais baixos do governo eletrônico, que são os estágios emergente e aprimorado. O relatório destaca um grande aumento no uso de canais móveis para acesso ao governo eletrônico e no uso de mídias sociais pelos governos, bem como a importância dos dados abertos governamentais (UNITED NATIONS, 2014).

Do total de 193 países, 25 foram classificados com o EGDI muito alto, o que engloba os países com maior nível em provisão de serviços *online* no mundo, ainda com a liderança da República da Coreia. Austrália e Singapura assumiram o segundo e terceiro lugares, respectivamente. O Brasil subiu para a 57ª posição, com 0,600 pontos. A média mundial foi de 0,471 pontos (UNITED NATIONS, 2014).

O Relatório *United Nations E-Government Survey 2016: E-government in support of sustainable development*, ressaltou a contribuição das TICs e do governo eletrônico para atingir os objetivos delineados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Aliás, tal documento reconhece a importância das TICs para o progresso humano.

No *ranking* do governo eletrônico desse relatório, a tendência dos últimos quinze anos se manteve, com a grande lacuna entre o EGDI dos países africanos e o dos países europeus, que se encontravam no topo. Os primeiros com uma média de 0,288 pontos e os segundos com uma média de 0,724 pontos. Permaneceu a tendência de incremento na prestação de serviços públicos *online*, o que refletiu no aumento do número de países classificados no nível “muito alto” e “alto” no Índice de Serviço Online (OSI), que é uma das três dimensões do EGDI. O Reino Unido, que esteve entre os dez primeiros colocados nas últimas sete pesquisas, assumiu a liderança mundial no EGDI (0,919 pontos). A Austrália manteve a segunda posição (0,914 pontos) e a República da Coreia caiu para a terceira posição no *ranking* (0,891 pontos). O Brasil subiu para a 51ª posição, com 0,637 pontos (UNITED NATIONS, 2016).

O Relatório *United Nations E-Government Survey 2018: Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies*, a exemplo do anterior, ratificou a orientação de que o governo eletrônico pode contribuir para construir sociedades sustentáveis e, ademais, resilientes. A média mundial aumentou, mas, embora tenha sido constatada uma melhoria no governo eletrônico, especialmente nos serviços públicos *online*,

persistiram as assimetrias verificadas nas pesquisas anteriores. Nessa edição, avançou para 40 o número de países com nível “muito alto” em governo eletrônico. A primeira colocação no *ranking* mundial coube à Dinamarca (0,915 pontos), seguida pela Austrália (0,905 pontos) e pela República da Coreia (0,901 pontos). O Brasil subiu para a 44ª posição (0,732 pontos) (UNITED NATIONS, 2018).

O penúltimo relatório de pesquisa publicado, denominado *United Nations E-Government Survey 2020: Digital government in the decade of action for sustainable development*, foi elaborado em um momento no qual a pandemia da Covid-19 encontrava-se estabelecida, de modo que o estudo contempla um adendo sobre a resposta do governo eletrônico a essa crise sanitária de escala global. O surto pandêmico exigiu da sociedade como um todo e, especialmente, dos governos respostas rápidas para minimizar os efeitos do isolamento imposto. Os canais digitais foram salutares nesse momento para manutenção de numerosos serviços públicos. Mas, por outro lado, o acelerado processo de “digitalização da vida” evidenciou problemas antigos, como a exclusão digital, e reforçou discussões mais recentes, como a proteção de dados e a segurança cibernética.

Nesse relatório, observa-se a utilização tanto do termo “governo eletrônico” quanto “governo digital”. O emprego das expressões ainda é indistinto, mas resta consignado no texto que alguns países já utilizam o termo governo digital como uma próxima fase do governo eletrônico, como no trecho a seguir, no qual são destacadas algumas tendências do momento.

Os dados primários coletados para a Pesquisa de 2020 mostraram que muitos outros países e municípios estão buscando estratégias de governo digital, algumas das quais são radicalmente diferentes daquelas que orientavam iniciativas anteriores de governo eletrônico. Algumas das novas abordagens que os governos estão adotando em busca da transformação do governo digital incluem a entrega do governo eletrônico como uma plataforma, a integração da entrega multicanal online e offline, o desenvolvimento ágil de serviços digitais (suportado por todo o governo e todo o -envolvimento e integração da sociedade), a expansão da participação e parcerias eletrônicas, a adoção de abordagens centradas em dados, o fortalecimento das capacidades digitais para fornecer serviços centrados nas pessoas e o uso inovador de novas tecnologias, como inteligência artificial (AI) e blockchain, especialmente no desenvolvimento de cidades inteligentes (UNITED NATIONS, 2020, n. p., tradução nossa)¹⁶.

¹⁶Texto original: *Primary data collected for the 2020 Survey showed that many more countries and municipalities are pursuing digital government strategies, some of which are radically different from those guiding earlier e-government initiatives. Some of the new approaches Governments are taking in pursuit of digital government transformation include the delivery of e-government as a platform, the integration of online and offline multichannel delivery, the agile development of digital services (supported by whole-of-government and whole-of-society engagement and integration), the expansion of e-participation and partnerships, the adoption of data-centric approaches, the strengthening of digital capacities to deliver people-centric services, and the innovative use of new technologies such as artificial intelligence (AI) and blockchain, especially in the development of smart cities.*

Quanto aos índices de medição, constatou-se um aumento significativo na média global, impulsionada pela melhoria do subcomponente relativo à infraestrutura das telecomunicações, o que se deu também nos países com recursos limitados. Mas os melhores desempenhos no desenvolvimento do governo eletrônico foram atribuídos à Dinamarca, República da Coreia, Estônia, Finlândia, Austrália, Suécia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Nova Zelândia, Estados Unidos, Holanda, Singapura, Islândia, Noruega e Japão. O Brasil caiu para a 54ª posição no *ranking* geral (0,767 pontos), mas adentrou no grupo de países com o nível “muito alto” em governo eletrônico (0,75 a 1,0 pontos) (UNITED NATIONS, 2020).

Por fim, têm-se os dados do último relatório do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, publicado em 2022, que foi intitulado *United Nations E-Government Survey 2022: The future of Digital Government*. Os temas centrais continuaram sendo a performance do governo eletrônico para a consecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável entabulados na Agenda 2030 e os desafios impostos pela crise sanitária global da Covid-19, com ênfase na resposta do governo eletrônico para o seu enfrentamento.

A pandemia, como visto, foi um teste de estresse quanto à capacidade dos Estados de responderem de forma ágil para a manutenção do atendimento aos cidadãos no período de isolamento social. E, nesse contexto, ressalta-se que, apesar de ter aumentado a dependência das TICs para a prestação dos serviços públicos, ainda não se operou uma transformação abrangente no setor público, na maior parte do mundo. Na verdade, a pandemia também exacerbou as divisões digitais. Mais de 3 bilhões de pessoas ainda vivem em países com EGDI abaixo da média mundial (0,610 pontos). A Europa continua sendo a líder no desenvolvimento do governo eletrônico, com o valor médio de EGDI de 0,830 pontos, seguida pela Ásia (0,649 pontos), Américas (0,643 pontos), Oceania (0,508 pontos) e África (0,405 pontos). A pesquisa revela ainda que 60 países têm valores de EGDI muito altos (0,75 a 1,00 ponto), 73 países apresentam valores altos (0,50 a 0,75 pontos), 53 países estão no grupo de EGDI médio (0,25 a 0,50 pontos) e apenas 07 países encontram-se no grupo de EGDI baixo (0,00 a 0,25 pontos). O Brasil atualmente ocupa a 49ª colocação (0,791 pontos) (UNITED NATIONS, 2022).

O relatório registra, outrossim, que mais países têm fortalecido seus marcos legais e institucionais para o desenvolvimento do governo eletrônico. Nesse sentido, a maioria elaborou uma estratégia nacional de governo eletrônico ou digital e adotou legislação sobre segurança cibernética (153 países), proteção de dados pessoais (145 países), política nacional de dados (128 países), dados governamentais abertos (117 países) e participação eletrônica (91 países) (UNITED NATIONS, 2022).

Por fim, consigna-se o seguinte a respeito das perspectivas do governo eletrônico:

O governo digital atingiu um ponto crítico. Não é mais uma ferramenta autônoma ou auxiliar, nem representa uma panacéia para as deficiências ou ineficiências do governo; deve ser visto como um aspecto integral e totalmente integrado do funcionamento físico das instituições públicas e da prestação de serviços. O desenvolvimento digital é inexorável, e a inação ou a ação errada pode custar caro (em termos de oportunidades perdidas de desenvolvimento econômico e social) e aprofundar os riscos (em particular aqueles ligados a questões de segurança cibernética e privacidade). (UNITED NATIONS, 2022, n.p., tradução nossa)¹⁷

Os relatórios de pesquisa citados encontram-se consolidados como uma importante fonte documental acerca da avaliação do estágio do desenvolvimento do governo eletrônico no mundo. Para além de simples números, servem como uma ferramenta para identificação do potencial e dos desafios do governo eletrônico em cada época e contexto. Os números em si, aliás, são como um termômetro que mede a tendência global dessa transformação em andamento.

Não apenas a ONU tem despertado interesse por essa nova realidade, forjada na sociedade da informação. Outros organismos também estão atentos à “evolução” do governo eletrônico ou governo digital, a depender do termo adotado.

A OCDE, ainda no ano de 2014, publicou o documento chamado *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, que a própria organização aduz tratar-se do primeiro instrumento jurídico internacional sobre governo digital, no qual apresenta as seguintes definições para governo eletrônico e governo digital:

O governo eletrônico refere-se ao uso pelos governos de tecnologias de informação e comunicação (TICs), e particularmente a Internet, como uma ferramenta para alcançar um melhor governo.

Governo Digital refere-se ao uso de tecnologias digitais, como parte integrante das estratégias de modernização dos governos, para criar valor público. Ele se baseia em um ecossistema de governo digital composto por atores governamentais, organizações não governamentais, empresas, associações de cidadãos e indivíduos que apoiam a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdo por meio de interações com o governo (OCDE, 2014, p. 6, tradução nossa)¹⁸.

¹⁷Texto original: *Digital government has reached a critical point. It is no longer a stand-alone or auxiliary tool, nor does it represent a panacea for government deficiencies or inefficiencies; it should be seen as an integral and thoroughly integrated aspect of the physical functioning of public institutions and services delivery. Digital development is inexorable, and inaction or the wrong action can be costly (in terms of missed economic and social development opportunities) and deepen risks (in particular those linked to cybersecurity and privacy issues).*

¹⁸Texto original: *E-Government refers to the use by the governments of information and communication technologies (ICTs), and particularly the Internet, as a tool to achieve better government. Digital Government refers to the use of digital technologies, as an integrated part of governments' modernisation strategies, to create public value. It relies on a digital government ecosystem comprised of government actors, non-governmental organisations, businesses, citizens' associations and individuals which supports the production of and access to data, services and content through interactions with the government.*

A Recomendação orienta que os governos desenvolvam o governo digital com base nas seguintes orientações:

1. Assegurar maior transparência, abertura e inclusão dos processos e operações governamentais [...];
2. Incentivar o engajamento e a participação das partes interessadas públicas, privadas e da sociedade civil na formulação de políticas e na concepção e prestação de serviços públicos, por meio [...]
3. Criar uma cultura data-driven no setor público, por [...];
4. Refletir uma abordagem de gestão de risco para abordar questões de segurança e privacidade digital e incluir a adoção de medidas de segurança eficazes e apropriadas, de modo a aumentar a confiança nos serviços governamentais;
5. Garantir liderança e compromisso político com a estratégia, por meio de uma combinação de esforços destinados a promover a coordenação e colaboração interministerial, definir prioridades e facilitar o envolvimento e a coordenação de agências relevantes em todos os níveis de governo na busca da agenda do governo digital;
6. Assegurar o uso coerente de tecnologias digitais em todas as áreas políticas e níveis de governo, [...];
7. Estabelecer estruturas organizacionais e de governança eficazes para coordenar a implementação da estratégia digital dentro e entre os níveis de governo, por meio de [...];
8. Fortalecer a cooperação internacional com outros governos para melhor servir os cidadãos e empresas além-fronteiras e maximizar os benefícios que podem surgir do compartilhamento precoce de conhecimento e coordenação de estratégias digitais internacionalmente;
9. Desenvolver casos de negócios claros para sustentar o financiamento e a implementação focada de projetos de tecnologias digitais, [...];
10. Reforçar as capacidades institucionais para gerenciar e monitorar a implementação dos projetos, [...];
11. Adquirir tecnologias digitais com base na avaliação dos ativos existentes, incluindo habilidades digitais, perfis de trabalho, tecnologias, contratos, acordos entre agências para aumentar a eficiência, apoiar a inovação e sustentar melhor os objetivos declarados na agenda geral de modernização do setor público; e
12. Garantir que os quadros jurídicos e regulamentares gerais e específicos do setor permitam aproveitar as oportunidades digitais, [...]. (OCDE, 2014, p. 6-8, tradução nossa)¹⁹

¹⁹ Texto original: 1. *Ensure greater transparency, openness and inclusiveness of government processes and operations [...];* 2. *Encourage engagement and participation of public, private and civil society stakeholders in policy making and public service design and delivery, through [...];* 3. *Create a data-driven culture in the public sector, by [...];* 4. *Reflect a risk management approach to addressing digital security and privacy issues, and include the adoption of effective and appropriate security measures, so as to increase confidence on government services;* 5. *Secure leadership and political commitment to the strategy, through a combination of efforts aimed to promote inter-ministerial co-ordination and collaboration, set priorities and facilitate engagement and co-ordination of relevant agencies across levels of government in pursuing the digital government agenda;* 6. *Ensure coherent use of digital technologies across policy areas and levels of government, by [...];* 7. *Establish effective organisational and governance frameworks to co-ordinate the implementation of the digital strategy within and across levels of government, through [...];* 8. *Strengthen international co-operation with other governments to better serve citizens and businesses across borders, and maximise the benefits that can emerge from early knowledge sharing and co-ordination of digital strategies internationally;* 9. *Develop clear business cases to sustain the funding and focused implementation of digital technologies projects, by [...];* 10. *Reinforce institutional capacities to manage and monitor projects' implementation, by [...];* 11. *Procure digital technologies based on assessment of existing assets including digital skills, job profiles, technologies, contracts, inter-agency agreements to increase efficiency, support*

O Banco Mundial é uma outra instituição internacional que tem dedicado atenção aos desdobramentos do governo eletrônico, trabalhando com a ideia de GovTech, o qual é conceituado como uma “uma abordagem de todo o governo para a modernização do setor público” apto a promover “um governo simples, eficiente e transparente com o cidadão no centro das reformas” (WORLD BANK GROUP, 2021, n.p., tradução nossa)²⁰.

A instituição classifica essa abordagem como a fronteira atual da transformação digital dos governos, à frente do governo eletrônico e também do governo digital, que seriam fases anteriores do fenômeno de inserção das TICs na Administração Pública, caracterizado pelas nuances acima transcritas, quais sejam, serviços públicos universalmente acessíveis e centrados no cidadão; abordagem de todo o governo para a transformação digital; e sistemas de governo simples, transparentes e eficientes.

Paralelamente às outras pesquisas e índices que monitoram as iniciativas de governo eletrônico, o Banco Mundial concebeu um novo índice para capturar o nível de progresso do GovTech em todas as principais áreas, chamado de *GovTech Maturity Index* (GTMI), que apresenta quatro áreas de foco, que são os sistemas governamentais centrais, a prestação de serviços, o envolvimento do cidadão e os facilitadores de GovTech, a exemplo de um regime legal e regulatório apropriado.

A partir de uma pesquisa realizada em 198 países, foi publicado em 2020 o primeiro relatório com os dados do GTMI, chamado de *GovTech Maturity Index: The State of Public Sector Digital Transformation*, o qual apresenta as seguintes constatações:

Foco em GovTech

Apesar dos crescentes investimentos em infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação (TIC) e a disponibilidade de governo digital ou instituições GovTech e documentos de estratégia ou política, a maturidade das fundações GovTech é menor do que o esperado na maioria dos países.

Visibilidade dos Resultados

Poucos governos documentam e relatam de forma transparente seus investimentos em iniciativas de GovTech, resultados alcançados ou desafios enfrentados.

Principais Sistemas Governamentais

A maioria dos países já desenvolveu sistemas governamentais centrais, como soluções de back e front-office, portais de serviços online e plataformas de dados abertos, mas esses sistemas geralmente são fragmentados e desconectados. Há espaço para melhorar a interconectividade, a troca de dados e a interoperabilidade na maioria dos países.

innovation, and best sustain objectives stated in the overall public sector modernisation agenda; e 12. Ensure that general and sector-specific legal and regulatory frameworks allow digital opportunities to be seized, [...].

²⁰Texto original: *GovTech is a whole-of-government approach to public sector modernization and promotes simple, efficient and transparent government with the citizen at the center of reforms.*

Plataformas e padrões compartilhados

Muitos países demonstraram interesse em desenvolver plataformas GovTech compartilhadas, como soluções baseadas em nuvem, aplicativos móveis unificados e um barramento de serviço governamental, para dar suporte aos requisitos operacionais e de prestação de serviços de entidades públicas e satisfazer as preferências dos cidadãos.

Serviços online

Portais nacionais integrados estão disponíveis em muitos países para permitir a prestação de serviços online. No entanto, apenas alguns países – principalmente nos Grupos A e B – têm fluxo de informações bidirecional visível entre governo e cidadãos ou empresas, serviços transacionais centrados no usuário universalmente acessíveis suportados por aplicativos móveis e métricas de qualidade de serviço.

Engajamento do Cidadão Digital

Governos e organizações da sociedade civil lançaram várias soluções tecnológicas para melhorar o engajamento digital dos cidadãos, mas é difícil encontrar informações sobre o impacto dessas ferramentas e a divulgação governamental dos padrões de qualidade do serviço não está prontamente disponível. Apenas um grupo relativamente pequeno de países tem portais multifuncionais de participação cidadã que forneçam recursos para que os cidadãos enviem uma petição, tenham suas contribuições publicadas e forneçam feedback anônimo ou para que o governo publique sua resposta.

Facilitadores de GovTech

A maioria das estratégias de governo digital e planos de ação aprovados nos últimos cinco anos incluem o estabelecimento de instituições capacitadoras e de proteção para apoiar a agenda GovTech, com mais foco em uma abordagem de todo o governo, setor público orientado por dados, desenvolvimento de habilidades digitais e laboratórios de inovação.

Tecnologias disruptivas

Alguns países de renda alta e média reconheceram e aproveitaram o potencial de tecnologias novas e disruptivas. Eles têm estratégias e planos nacionais para inteligência artificial, blockchain e outras tecnologias emergentes, e alguns líderes GovTech já estão usando essas soluções em vários setores. As descobertas e os casos de boas práticas apresentados neste estudo demonstram que as áreas de foco da GovTech identificadas pelo Banco Mundial são altamente relevantes para a agenda de transformação digital na maioria dos países. (WORLD BANK GROUP, 2021, n.p., tradução nossa)²¹

²¹Texto original: *Focus on GovTech - Despite increasing investments in information and communication technology (ICT) infrastructure and the availability of digital government or GovTech institutions and strategy or policy documents, the maturity of GovTech foundations is lower than expected in most countries. Visibility of Results - Few governments document and report transparently their investments in GovTech initiatives, results achieved, or challenges faced. Core Government Systems - Most countries already have developed core government systems such as backend front-office solutions, online service portals, and open-data platforms, but these systems are often fragmented and disconnected. There is room to improve interconnectivity, data exchange, and interoperability in most countries. Shared Platforms and Standards - Many countries have shown an interest in developing shared GovTech platforms, such as cloud-based solutions, unified mobile apps, and a government service bus, to support the operational and service delivery requirements of public entities and satisfy the preferences of citizens. Online Services - Integrated national portals are available in many countries to enable online service delivery. However, only a few countries—mainly in Groups A and B—have visible two-way information flow between government and citizens or businesses, universally accessible user-centric transactional services supported by mobile apps, and quality of service metrics. Digital Citizen Engagement - Governments and civil society organizations have launched various technology solutions to improve digital citizen engagement, but it is difficult to find information about the impact of these tools, and government disclosure of service quality standards is not readily available. Only a relatively small group of countries have multifunctional citizen participation portals that provide capabilities for citizens to submit a*

Os principais dados relativos ao GTMI 2022 já foram divulgados pelo Banco Mundial, embora ainda esteja pendente a publicação do correspondente relatório. A exemplo de 2021, os países são divididos em quatro grupos, com base na pontuação alcançada no GTMI, que varia de 0 a 1. A média global do GTMI subiu de 0,519 pontos em 2020 para 0,552 em 2022. Constatou-se que 154 dos 198 países pesquisados lançaram iniciativas de governo digital ou GovTech e que 147 do total de países têm estratégias para enfrentar os desafios da transformação digital, o que levou à melhoria dos índices, embora os desafios a serem enfrentados sejam relevantes, especialmente em países da África Subsaariana. O Brasil vem se destacando nessa pesquisa, ocupando a 7ª melhor pontuação em 2020 (0,92 pontos) e o segundo lugar em 2022 (0,975 pontos), atrás apenas da Coreia do Sul (0,991 pontos) (WORLD BANK GROUP, 2022)²².

4.3 OS MARCOS DO DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL

No Brasil, como visto na cronologia de Reinhard e Dias, a fase do governo eletrônico iniciou-se nos anos 1990 e é a fase atual de inserção das TICs na Administração Pública, embora cada vez mais venha se disseminando a expressão governo digital, como uma etapa evolutiva do governo eletrônico, sem mencionar a expressão GovTech adotada pelo Banco Mundial.

De acordo com os citados autores, essa fase iniciada na década de 1990 é marcada por profundas mudanças tecnológicas, impulsionadas por três fatores, que são a privatização das comunicações, que provocou uma redução dos preços e maior acesso aos serviços, aliada à difusão dos computadores pessoais e da internet (REINHARD e DIAS, 2005).

Essa época também coincidiu com a *New Public Management*, baseada nos preceitos da eficiência, transparência e qualidade, que passaram a ser exigidos dos entes públicos. Destaca-se que

petition, have their inputs published, and provide anonymous feedback, or for government to post its response. GovTech Enablers - Most of the digital government strategies and action plans approved within the last five years include the establishment of enabling and safeguarding institutions to support the GovTech agenda, with more focus on a whole-of-government approach, data-driven public sector, digital skills development, and innovation labs. Disruptive Technologies - Some high- and middle-income countries have recognized and harnessed the potential of new and disruptive technologies. They have national strategies and plans for artificial intelligence, blockchain, and other emerging technologies, and some GovTech leaders are already using these solutions in various sectors.

²² Os dados referentes à pesquisa de 2022 podem ser consultados em:
<https://www.worldbank.org/en/programs/govtech/2022-gtmi>

para atender a essas demandas e ao mesmo tempo lidar com as restrições orçamentárias, a TI passou a ser uma ferramenta fundamental que permitiu ao governo: aumentar a eficiência dos seus processos internos; alargar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos; e promover a transparência nas atividades públicas. (REINHARD e DIAS, 2005, p. 11, tradução nossa)²³.

De fato, diversos autores associam a implementação do governo eletrônico, mediante a introdução das TICs na Administração Pública, com a *New Public Management* (BREGA, 2015; BERNARDES, 2011). Claramente, as reformas administrativas levadas a efeito na década de 1990 não pressupõem a utilização das TICs, mas estas estavam disponíveis naquele momento para se tornarem um dos instrumentos em favor das mudanças propostas. Com efeito, a reforma administrativa expressou uma preocupação pela modernização da Administração Pública e as TICs serviriam perfeitamente a esse desiderato, conforme considerações adiante.

Importante notar que foi na década de 1990 que os Estados periféricos passaram a sofrer pressão dos organismos internacionais para que realizassem reformas nas suas estruturas administrativas, seguindo o receituário neoliberal, e a utilização das tecnologias e a informatização dos processos foram apresentados como elementos principais desse processo. O governo eletrônico surge no Brasil como a possibilidade de materializar várias tendências apontadas no Consenso de Washington, como a redução de gastos públicos, a modernização do Estado e a melhoria na gestão, além de acompanhar uma tendência internacional de mudança institucional, proveniente de uma nova economia global (MESQUITA, 2019, p. 163)

No cenário brasileiro, foi o Poder Executivo Federal quem encetou a progressiva inserção dessas tecnologias na Administração Pública, primeiro apenas em suas atividades burocráticas internas e, depois, nas suas relações com o público externo. Mas, propriamente, é possível falar em governo eletrônico no Brasil apenas a partir do ano 2000, embora suas raízes estejam fincadas na década anterior, como visto.

Nessa esteira, o primeiro documento governamental no Brasil a tratar da implementação de novas ferramentas de gestão a partir das TICs é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), elaborado em 1995 no âmbito do então Ministério da Administração e Reforma do Estado, de titularidade do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (MESQUITA, 2019).

A despeito de não mencionar o termo governo eletrônico, o PDRE “reconhece as potencialidades das tecnologias e aponta os rumos que seriam seguidos mais tarde, incluindo

²³Texto original: *To meet these demands and at the same time deal with budgetary restrictions IT began to be a key tool that allowed the government to: increase the efficiency of its internal processes; widen the offer and improve the quality of the services provided to citizens; promote transparency in public activities.*

os diversos sistemas de comunicação interna e externa a serem desenvolvidos e utilizados pelas administrações públicas”, destacando-se três projetos adicionais do PDRE em que “a tecnologia é vista como ferramenta para melhorar processos e alavancar resultados” (MESQUITA, 2019, p. 163).

O Projeto Cidadão, primeiro desses três projetos, tinha como foco “aperfeiçoar as relações entre os órgãos da Administração Pública e os cidadãos [...]” por meio da

[...] simplificação de obrigações de natureza burocrática [...]; implementação de sistema de recebimento de reclamações e sugestões do cidadão sobre a qualidade e eficácia dos serviços públicos que demanda uma resposta pró-ativa da Administração Pública [...]; implementação de sistema de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e acessos aos serviços públicos [...]. (BRASIL, 1995, p. 75)

O Projeto Rede do Governo, por sua vez, tinha como objetivo instituir uma

moderna rede de comunicação de dados interligando de forma segura e ágil a Administração Pública, permitindo assim um compartilhamento adequado das informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do estado, bem como um serviço de comunicação (baseado em correios, formulários, agenda e ‘listas de discussão’, todos eletrônicos) de forma a poder repassar à Sociedade em geral e aos próprios Órgãos do Governo, a maior quantidade possível de informação, contribuindo para melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do Estado. (BRASIL, 1995, p. 80)

O PDRE também menciona os Sistemas de Gestão Pública como sistemas administrativos para a gestão pública em áreas como pessoal civil, serviços gerais, orçamento, controle interno, dentre outros, com o objetivo de “permitir a transparência na implementação das diversas ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, bem como a disponibilização das informações não privativas e não confidenciais para o governo como um todo e a sociedade” (BRASIL, 1995, p. 81), a exemplo do SIAFI.

Na linha evolutiva do governo eletrônico no Brasil, é possível destacar, na sequência, o Programa Sociedade da Informação no Brasil (SocInfo), concebido para “integrar, coordenar e fomentar ações para a utilização de tecnologias de informação e comunicação, de forma a contribuir para a inclusão social de todos os brasileiros na nova sociedade [...]” (TAKAHASHI, 2000, p. 10). As metas do Programa encontram-se no chamado Livro Verde, publicado em 2000, pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, a partir do resultado de um estudo que contou com representantes desse órgão e também da iniciativa privada e do setor acadêmico, com a coordenação de Tadao Takahashi.

O Livro Verde trouxe basicamente um compêndio das possíveis aplicações das TIs nas seguintes linhas de ação: mercado, trabalho e oportunidades; universalização de serviços para a cidadania; educação na sociedade da informação; conteúdos e identidade cultural; governo ao alcance de todos; P&D, tecnologias-chave e aplicações; e infraestrutura avançada e novos serviços. Para cada linha de ação, foi traçado o estágio em que se encontrava, as possibilidades mediante a aplicação das novas tecnologias, além das ações necessárias para a concretização dos objetivos almejados.

Mas, oficialmente, como visto, o governo eletrônico começou a ser implantado no Brasil a partir do ano 2000. O marco é a publicação do Decreto Presidencial s/n, de 03 de abril de 2000. Esse ato normativo criou um Grupo de Trabalho Interministerial (GTTI) com o objetivo de “examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação”. O GTTI diagnosticou que havia várias ações isoladas que ofertavam serviços aos cidadãos por meio da internet, como a entrega da declaração de imposto de renda, dentre outros. Também constatou uma infraestrutura deficitária, formada por redes sem padrão de desempenho e interatividade, e a exclusão digital.

Diante disso, o grupo de trabalho focou em três linhas de ação, que foram a universalização de serviços, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada. Ao final, em setembro de 2000, o GTTI apresentou o documento chamado “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal”. Em seguida, um novo decreto presidencial, publicado em 18 de outubro de 2000, criou o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), que ficou encarregado de “formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico”.

Em 2002, após dois anos de Governo Eletrônico, foram analisados os avanços e limitações do programa e os desafios para o futuro com base nas experiências mundo afora. A partir desses dados, o CEGE traçou diretrizes a serem seguidas, dentre as quais destacam-se:

- A prioridade do governo eletrônico é a promoção da cidadania: a nova diretriz reformula a visão que vinha sendo adotada e que apresentava o cidadão usuário como “cliente” dos serviços públicos para incorporar a promoção da participação e do controle social, além da indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade;
- A inclusão digital é indissociável do governo eletrônico: a inclusão digital deve ser tratada como um elemento constituinte da política de governo eletrônico para que esta possa configurar-se como uma política universal. Nesse contexto, a inclusão digital é entendida como direito de cidadania e, portanto, objeto de políticas públicas para a sua promoção;
- O software livre é um recurso estratégico para a implementação do governo eletrônico: devem-se priorizar soluções, programas e serviços baseados em software livre que promovam a otimização de recursos e investimentos em tecnologia da

informação, além de garantir ao cidadão o direito de acesso aos serviços públicos sem obrigá-lo ao uso de plataformas específicas;

- A gestão do conhecimento é um instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas do governo eletrônico: conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de assegurar a habilidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo;
- O governo eletrônico deve racionalizar o uso de recursos: a implementação das políticas de promoção do governo eletrônico não deve significar aumento dos dispêndios do Governo Federal na prestação de serviços e em tecnologia da informação;
- O governo eletrônico deve contar com um arcabouço integrado de políticas, sistemas, padrões e normas: o sucesso da política de governo eletrônico depende da definição e publicação de políticas, padrões, normas e métodos para sustentar as ações de implantação e operação do governo eletrônico que contemplem uma série de fatores críticos para o sucesso das ações; e
- Integração das ações de governo eletrônico com outros níveis de governo e outros poderes: a implantação do governo eletrônico não pode ser vista como um conjunto de ações de diferentes atores governamentais que podem manter-se isoladas entre si. Por sua própria natureza, o governo eletrônico não pode prescindir da integração de ações e de informações. (BRASIL, 2019)

Nos anos seguintes, até 2015, observou-se uma série de medidas, especialmente a edição de atos normativos, que pavimentaram a implantação do governo eletrônico no Brasil, como a Resolução nº 09/2002, a qual instituiu o Portal Governo como ambiente virtual de interação interna dos órgãos da Administração Pública Federal; a Resolução nº 12/2002, que instituiu o Portal de Serviços e Informações de Governo “e-Gov”; e o Decreto nº 5.134/2004, que criou o Departamento de Governo Eletrônico.

Avançando um pouco mais, em 2010 teve início o movimento de dados abertos na esfera pública federal e em 2011 foi lançado o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, cujo foco foi o aumento da transparência e do acesso à informação pública. No ano seguinte, o Portal Brasileiro de Dados Abertos é disponibilizado (BRASIL, 2019).

Dentro da mesma temática, foi sancionada a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), um importante marco nessa trajetória, que passou a disciplinar o direito fundamental de acesso à informação na Administração Pública Direta e Indireta e nas entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos. Uma das diretrizes estabelecidas para o direito de acesso à informação é a “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (art. 3º, III, da Lei nº 12.527/2011).

A partir de 2015, percebe-se uma mudança de orientação do governo brasileiro para o chamado governo digital, como uma etapa evolutiva do governo eletrônico, mediante o uso de tecnologias digitais com o objetivo de se tornar mais simples, acessível e eficiente na oferta dos serviços públicos.

Essa nova terminologia, na verdade, está em consonância com a que passou a ser adotada por outros países e também por organismos internacionais, a exemplo da OCDE. Como visto, em documento publicado no ano de 2014, chamado *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, que a própria organização aduz tratar-se do primeiro instrumento jurídico internacional sobre governo digital, é estabelecida uma distinção entre governo eletrônico e governo digital.

Nesse novo paradigma do governo digital, o Decreto nº 8.638/2016 instituiu a Política de Governança Digital para o Poder Executivo Federal, seguida pela elaboração da Estratégia de Governança Digital (EGD) da Administração Pública Federal, dividida em três eixos, quais sejam, acesso à informação, prestação de serviços e participação social. No mesmo ano, por meio do Decreto nº 8.936/2016, foi instituída a Plataforma de Cidadania Digital, com foco na oferta de serviços públicos digitais (BRASIL, 2019).

Em 2018, publicou-se a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), prevendo ações específicas agrupadas nos eixos temáticos transformação digital da economia e transformação digital do governo. No que concerne à transformação digital do governo, trouxe um rol de objetivos, dentre os quais é possível destacar a consolidação da Plataforma Cidadania Digital, a centralização da oferta de todos os serviços, para os quais deveria estar disponível, no mínimo, a solicitação do serviço ou o agendamento *online*; a avaliação da prestação dos serviços; autenticação única; o cumprimento da Lei de Acesso à Informação; e a implementação da Política de Dados Abertos do Governo Federal. Outrossim, foi prevista uma plataforma digital de participação social (BRASIL, 2018).

Nesse percurso de implantação do Governo Digital, o Decreto nº 9.756/2019 instituiu como portal único da Administração Pública Federal o “Gov.br”, atendendo, assim, à diretriz de centralização das informações e serviços ao cidadão. Por sua vez, com o Decreto nº 10.900/2021, a antiga Plataforma de Cidadania Digital passou a ser chamada de “Plataforma Gov.br”, composta, dentre outros, pelo já mencionado portal único “Gov.br”.

Em 2020, o Governo Federal lança a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, por meio do Decreto nº 10.332/2020, atualizada em 2022 pelo Decreto nº 10.996/2022. O documento trata dos princípios, objetivos e iniciativas que nortearão a transformação do governo por meio das TICs nesse período. São, ao todo, dezoito objetivos, explicitados em iniciativas específicas. Dentre esses objetivos e iniciativas, destacam-se a transformação de cem por cento dos serviços públicos digitalizáveis; avaliação da satisfação dos usuários; estabelecimento de padrão mínimo de qualidade por meio de canais simples e intuitivos; consolidação do portal único Gov.br, inclusive para os Estados; ampliação do *login*

único de acesso; integração dos portais de transparência, dados abertos e ouvidoria ao portal único gov.br; ampliação da quantidade e melhoria da qualidade das bases de dados abertos (BRASIL, 2020).

O ponto culminante desse processo de implantação do governo digital, pavimentado até então por normas infralegais emanadas do Poder Executivo Federal, foi a publicação da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, conhecida como Lei do Governo Digital, cujas regras incidem sobre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

De acordo com o art. 1º da Lei nº 14.129/2021, o foco do governo digital é o aumento da eficiência da Administração Pública, por meio da desburocratização, inovação, transformação digital e participação cidadã. O art. 3º traz um extenso rol de princípios e diretrizes do governo digital, alinhados aos objetivos acima, dentre os quais destacam-se os seguintes:

Art. 3º São princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública:

I - a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis;

II - a disponibilização em plataforma única do acesso às informações e aos serviços públicos, observadas as restrições legalmente previstas e sem prejuízo, quando indispensável, da prestação de caráter presencial;

III - a possibilidade aos cidadãos, às pessoas jurídicas e aos outros entes públicos de demandar e de acessar serviços públicos por meio digital, sem necessidade de solicitação presencial;

IV - a transparência na execução dos serviços públicos e o monitoramento da qualidade desses serviços;

V - o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública;

VI - o dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre a gestão dos recursos públicos;

VII - o uso de linguagem clara e compreensível a qualquer cidadão;

VIII - o uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho da administração pública; [...]

Nota-se, portanto, que a lei chancela princípios e diretrizes que já vinham permeando a política do governo digital, a exemplo da previsão de um portal único de entrada para acesso às informações e serviços públicos, a simplicidade na interface desse canal, o acompanhamento do nível de satisfação dos usuários, o controle, a transparência e a participação social.

Esses princípios e diretrizes refletem também um movimento síncrono ao que ocorre internacionalmente, havendo uma convergência com as linhas diretivas traçadas por organismos internacionais como a ONU, a OCDE e o Banco Mundial. Resta analisar em que medida se encontra a adesão da sociedade a essa nova realidade e, para o escopo deste trabalho, quais os caminhos abertos para a participação social no governo eletrônico.

4.4 O GOVERNO ELETRÔNICO DO BRASIL EM NÚMEROS

De acordo com dados publicados em junho de 2022 pelo Ministério da Economia, 130 milhões de pessoas já são usuárias do Gov.br, o que representa 80% da população brasileira acima de 18 anos (BRASIL, 2022).

Para fins de comparação, a Pesquisa TIC Domicílios 2021, publicada em novembro de 2022 pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), revelou que, em 2021, havia cerca de 59 milhões de domicílios com internet no Brasil, correspondendo a 82% dos domicílios brasileiros. Ademais, constatou-se que 81% da população brasileira com 10 ou mais anos de idade era usuária da internet, o que equivale a cerca de 148 milhões de habitantes (NIC.br, 2022a).

No que se refere ao governo eletrônico, restou apurado que, em 2021, 70% dos usuários com 16 anos ou mais de idade usaram ou fizeram consulta de algum serviço público pela internet. Esse número representa um aumento de 12 milhões de pessoas em comparação com os dados de 2019. (NIC.br, 2022a).

O relatório também aponta os principais motivos suscitados pelos cidadãos com 16 anos ou mais de idade para a não utilização dos serviços oferecidos pelo governo eletrônico, destacando-se a opção pelo atendimento presencial (70%), a ausência de necessidade de buscar informações ou de usufruir de algum serviço público (57%), o entendimento de que é complicado usar a internet para estabelecer contato com os órgãos governamentais (55%), a preocupação com a proteção dos dados pessoais (55%), a dificuldade de localizar os serviços nos portais (33%), a falta de retorno às solicitações feitas por meio eletrônico (32%), a indisponibilidade nas plataformas dos serviços procurados (26%) e a impossibilidade de completar a transação (26%) (NIC.br, 2022a).

Conforme o “Painel de monitoramento de serviços federais”, consultado em janeiro de 2023²⁴, dos 4.778 serviços digitalizáveis existentes, 87% já são digitais. O número de serviços integralmente digitais passou de 2.533 no ano de 2020 para 3.555 em 2021. Em 2023, esse número chegou a 4.142, conforme gráfico abaixo. Ademais, em 2021, foram registrados mais de 164 milhões de acessos aos serviços digitais federais disponíveis no portal Gov.br (BRASIL, 2023).

²⁴Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/central-de-qualidade/painel-de-monitoramento-de-servicos-federais>. Acesso em: 11 jan. 2023.

Figura 1 – Painel de monitoramento de serviços federais



Fonte: BRASIL, 2023.

O Cetic.br também publicou em 2022 a quinta edição de um relatório de pesquisa específico sobre o governo eletrônico no Brasil, relativos a dados coletados em 2021 (Pesquisa TIC Governo Eletrônico 2021). Observou-se na pesquisa que, em 2021, três em cada quatro órgãos federais declararam disponibilizar remotamente o serviço público mais buscado pelos cidadãos. Esse número era pouco mais da metade em 2019 (NIC.br, 2022c).

Os dados coletados revelaram importantes tendências relacionadas aos avanços tecnológicos mais recentes. Nesse sentido, constatou-se que 45% dos órgãos federais se valeu das tecnologias de Inteligência Artificial nos 12 meses anteriores, com destaque para o Poder Judiciário. Também foi mencionada a adoção de aplicações relacionadas com a Internet das Coisas e a *blockchain*. Dentre as tendências mais recentes no governo eletrônico, verificou-se, ainda, a utilização de *chats* em *websites*, com atendentes humanos ou de forma automatizada. No nível federal, esse tipo de atendimento subiu de 8% em 2019 para 30% em 2021. Especificamente quanto aos *chatbots* em *websites*, o número aumentou de 9% para 24% nos órgãos federais. Por fim, foi verificado que 92% dos órgãos federais tinham perfis nas redes sociais em 2021 (NIC.br, 2022c).

5 OPORTUNIDADES DEMOCRÁTICAS NO GOVERNO ELETRÔNICO

O governo eletrônico transcende a oferta de informações e serviços remotos aos cidadãos. Para além dessas dimensões, o governo eletrônico ou, na versão mais recente, o governo digital, volta-se também para a garantia de uma maior participação social pela interação horizontal entre os cidadãos e a Administração Pública. Nesse sentido, destaca-se que

o Governo digital representa uma estratégia pela qual a Administração Pública utiliza novas tecnologias para oferecer à Sociedade melhores condições nos serviços públicos, de forma disruptiva, indo além da garantia de acesso à informação e uso incremental das tecnologias, de forma a ampliar a qualidade dos serviços prestados, seu acesso e, sem dúvida, **garantir maior oportunidade de participação social** (CRISTÓVAM, SAIKALI e SOUSA, 2020, p. 225, grifo nosso)

Assim, embora a função mais difundida do governo eletrônico seja a disponibilização de informações e a prestação de serviços públicos (*e-service delivery*), é indeclinável o impulso à participação social que se pretende dar por intermédio dos seus canais. Nessa perspectiva,

a utilização dos meios eletrônicos faz uma autêntica oportunidade para intensificar a integração com a população e melhorar a transparência dos processos decisórios e da gestão dos assuntos públicos, aperfeiçoando o debate público e o controle da atividade administrativa, ao estabelecer novos canais de relacionamento e simplificar o contato com as autoridades, oferecendo, assim, **uma abertura inédita para intensificar o caráter democrático na Administração** (BREGA, 2015, p. 182, grifo nosso).

Essa dimensão do governo eletrônico detém, portanto, potencial para concretizar os valores democráticos que são exigidos da Administração Pública e, nesse contexto, exsurge a relevância da análise dos mecanismos implantados por meio das TICs, no governo eletrônico, para implementar a participação na Administração Pública.

Embora não seja o objeto deste estudo, importa registrar que o tema do governo eletrônico passa, necessariamente, pelas teorias em torno da democracia digital e de suas variantes principais, tais quais democracia eletrônica, ciberdemocracia, democracia virtual, teledemocracia e e-democracia, havendo quem defenda que a democracia digital é uma das três dimensões do governo eletrônico, sinônimo de participação eletrônica ou e-participação (POSSAMAI, 2011).

Contudo, o tema da democracia digital precede ao do governo eletrônico e, ademais, é mais abrangente e disperso em comparação com este. A história da democracia digital começa por volta de 1970, quando aparecem as primeiras reflexões sobre a influência das tecnologias na democracia. Mas, efetivamente, a primeira fase da democracia digital, à época como

“teledemocracia”, é estabelecida entre os anos de 1980 e 1990, quando se intensificam os experimentos, especialmente americanos, e debates sobre os potenciais democráticos da tecnologia, representada pelo prefixo “tele”, então representativo da televisão e do telefone, como instrumentos de comunicação à distância (GOMES, 2018).

No referido período, já se estabelecia uma dualidade retórica entre os entusiastas e os céticos da democracia eletrônica. Estes últimos, em geral, não acreditavam que as tecnologias poderiam alterar positivamente o padrão da democracia representativa, ante a existência de um sistema político e econômico detentor da última palavra sobre o uso e a interferência da tecnologia no processo democrático. Criticavam, ademais, a pretensão da teledemocracia de instituir uma democracia direta alternativa. Uma outra crítica veemente contra o entusiasmo dessa forma de democracia residia em uma distorção do próprio sistema democrático, pois a imagem principal que se tinha da teledemocracia era sob um formato plebiscitário, como um mero registro de opinião ou um majoritarismo eletrônico (GOMES, 2018).

O decênio que vai de 1995 a 2004 é conhecido como a época de ouro da teoria da democracia digital, quando há uma grande atenção acadêmica para esse tema. Dois subtemas da democracia digital ganharam destaque nesse período. São eles a esfera pública, agora como “esfera pública online”, em uma adaptação da ideia habermasiana, e a deliberação pública por meio digital (e-deliberação). Nesse período, conforme registra Gomes (2018), os esforços tiveram por objetivo avaliar o impacto da tecnologia sobre a democracia e elaborar modelos de e-democracia. É também um período de consolidação da ideia de democracia digital em que se enfrentam críticas ao modelo.

A partir de 2005, no contexto de uma sociedade hiperconectada, decorrente do que Gomes (2018) denominou de “digitalização da vida”, não se questionam mais as possibilidades da democracia eletrônica ou se a internet pode ou não ter algum impacto sobre a democracia, mas sim como melhorar a participação, a deliberação, a transparência, dentre outros, por meio das tecnologias digitais. O tema da participação predominou nas publicações sobre democracia eletrônica, ao lado de outros temas como a transparência, a deliberação e a exclusão digital.

É no início do século XXI que se pode observar uma intersecção entre o tema da democracia eletrônica e o do governo eletrônico. Apenas nessa época, o governo eletrônico se torna mais palpável. É um fenômeno bem mais recente que a democracia eletrônica, como visto. Na verdade, a democracia eletrônica encontra no governo eletrônico uma das suas possibilidades de realização, mas nele não se esgota. Os âmbitos de realização da democracia eletrônica e do governo eletrônico são amplos, havendo um ponto de encontro entre ambos. Esse ponto de contato é a participação, que é apenas uma das facetas da democracia digital e

também uma das facetas do governo eletrônico, que tem o seu centro de gravidade na modernização e na busca por eficiência, racionalidade e economia.

A participação no governo eletrônico transmuda o conceito de consumidor ou usuário para cidadão. Essa é a percepção de Gomes, que assim expõe a ideia de um governo eletrônico permeável aos valores democráticos:

E, se o Estado digital, além de eficiente, moderno, racional e econômico, for também transparente e participativo, não haverá perda de nenhum dos valores intrínsecos da nova administração pública e ainda haverá um considerável incremento da sua qualidade democrática. Introduzir um “vírus” e-democrático no sistema do governo eletrônico parece, portanto, um imperativo contemporâneo importante para termos sociedades melhores. E “melhor” hoje significa também mais democrático. Mais e-democrático. (GOMES, 2018, p. 109-110)

O aspecto democrático, a ser concretizado pela participação, permeou a própria ideação do governo eletrônico, estando presente na sua evolução conceitual e normativa. Com efeito, a participação é uma constante no recente desenvolvimento do governo eletrônico e de sua propalada nova versão, o governo digital, tornando-se um tema indissociável deste.

Como visto, em 2002, dois anos após a implantação oficial do governo eletrônico no Brasil, o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), encarregado de “formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico”, ao analisar os avanços e limitações do programa e os desafios para o futuro com base nas experiências mundo afora, traçou diretrizes a serem seguidas, dentre as quais a de que umas das prioridades do governo eletrônico é a promoção da cidadania, com a incorporação da participação e do controle social.

Em 2014, quando a OCDE passou a adotar a terminologia governo digital e publicou a *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, que a própria organização aduz tratar-se do primeiro instrumento jurídico internacional sobre governo digital, lançou a orientação de que os países, no desenvolvimento do governo digital, incentivassem “o engajamento e a participação das partes interessadas públicas, privadas e da sociedade civil na formulação de políticas e na concepção e prestação de serviços públicos [...]” (OCDE, 2014, p. 6, tradução nossa)²⁵.

Na esteira dessa diretriz, um dos eixos da Estratégia de Governança Digital (EGD) da Administração Pública Federal no Brasil, publicada em 2016, foi a participação social. Outrossim, com a publicação, em 2018, da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital

²⁵Texto original: *Encourage engagement and participation of public, private and civil society stakeholders in policy making and public service design and delivery [...]*.

(E-Digital), houve a previsão de uma plataforma digital de participação social, ainda a ser abordada neste trabalho. Por fim, em linha coerente com esse desenvolvimento, a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022 incluiu como objetivo a participação dos cidadãos na elaboração das políticas públicas, ao qual corresponde a iniciativa de “aprimorar os meios de participação social” (BRASIL, 2020).

Há, portanto, um grande apelo para a inclusão da participação no governo eletrônico e esse não é um movimento interno, particular do Brasil. Com efeito, em 2001, um ano antes de o CEGE elencar a participação como uma diretriz do governo eletrônico, a ONU passou a acompanhar por meio da sua “Pesquisa de Governo Eletrônico” o desenvolvimento da participação nos portais nacionais de governo eletrônico e nos *sites* de governo em geral, sendo este o único instrumento de pesquisa em escala global a fazê-lo deste então de uma forma regular, cujos resultados serão expostos adiante.

Dessa forma, como assinala Brega (2015, p. 182), a utilização das TICs na Administração Pública “fez surgir uma autêntica oportunidade para intensificar a integração com a população e melhorar a transparência dos processos decisórios e da gestão dos assuntos públicos [...]”, configurando “uma abertura inédita para intensificar o caráter democrático na Administração”, de modo que o governo eletrônico presta-se não apenas para a modernização das estruturas da Administração Pública, mas também para a democratização do governo, por meio da participação e, no contexto desta pesquisa, participação eletrônica ou e-participação.

Adverte-se para a percepção de que as potencialidades das TICs na participação administrativa ganham maior relevância operativa quando aplicadas em questões que abrangem grande quantidade de pessoas e, especialmente, na discussão de direitos e interesses difusos e coletivos, nos quais incidem limitações práticas de tempo e espaço (CASTRO, 2016).

Por fim, é importante a ressalva de que a participação eletrônica não exige fundamentos jurídicos distintos daqueles que a asseguram pelos meios tradicionais (BREGA, 2015). Sem prejuízo dessa assertiva, vale mencionar alguns dispositivos legais que remetem a esse formato de participação. É o caso, por exemplo, da Lei nº 9.784/1999, que prevê os mecanismos da consulta e audiência pública. Ao mesmo tempo, determina que os atos de instrução nos processos administrativos que exijam a atuação dos interessados devem ser realizados pelos meios menos onerosos (art. 29, § 2º). Pode-se extrair ainda do art. 2º, incisos VI e IX, da mesma lei, espaço para a incidência das TICs, vez que se exige que nos processos administrativos seja observada a adequação entre os meios e os fins e a adoção de formas simples.

Ademais, de maneira explícita, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LIA) dispõe que para garantir o direito de acesso à informação devem ser utilizados os meios

de comunicação viabilizados pelas tecnologias da informação (art. 3º, inciso III). Vale mencionar, ainda, a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), na qual se determina que as aplicações de internet no âmbito do poder público devem buscar, dentre outros objetivos, o “fortalecimento da participação social nas políticas públicas” (art. 25, inciso V). E, ainda, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), que, no seu art. 29, dispõe que a edição de atos normativos por autoridade administrativa poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, cujo resultado será considerado na decisão.

5.1 ESTRUTURA CONCEITUAL DA E-PARTICIPAÇÃO

Entender o que se compreende por e-participação é crucial para apreender os processos democráticos que se desenvolvem nas plataformas do governo eletrônico. Literalmente, e-participação é a participação por meios eletrônicos. Avançando um pouco e dentro da temática desta pesquisa, é possível explicá-la como a participação nos canais disponibilizados pelo governo eletrônico. Colhe-se, ainda, a definição da e-participação como o “processo de envolver os cidadãos por meio das TICs na tomada de decisões e políticas, a fim de tornar a administração pública participativa, inclusiva, colaborativa e deliberativa para fins intrínsecos e instrumentais” (UNITED NATIONS, 2014, p. 61, tradução nossa)²⁶. Porém, tem-se muito mais a aprofundar sobre a e-participação para uma compreensão adequada dos sentidos que encerra.

De uma maneira geral, o conceito de e-participação parte de um nível mais elementar, que a princípio poderia nem mesmo ser enquadrado como e-participação, e segue até um nível mais avançado, cuja realização prática ainda é questionável ante o padrão de democracia representativa predominante.

Nessa perspectiva, de acordo com Beaumaster (2007), os três principais modelos de e-participação são o *information exchange model*, o *interactive e-participation model* e o *deliberative e-participation model*.

Há um aprofundamento da participação de um modelo para outro, na ordem posta. Mas não existe, na prática, uma sucessão no tempo ou uma linha divisória entre tais formas de e-

²⁶Texto original: *E-participation, then, is the process of engaging citizens through ICTs in policy and decision-making in order to make public administration participatory, inclusive, collaborative and deliberative for intrinsic and instrumental ends.*

participação, que podem e devem, na verdade, conviver simultaneamente a depender do estágio do governo eletrônico analisado.

Nessa linha de entendimento, a mais básica forma de e-participação é a troca de informações. Vale reforçar que a troca de informações é, inclusive, uma das dimensões básicas do governo eletrônico, ao lado da disponibilização de serviços *online*, como já visto neste trabalho. Mas aqui as informações disponibilizadas pelo governo eletrônico assumem um potencial de impulsionar a participação, integrando a sua estrutura conceitual, conforme ressalta a autora:

O desenvolvimento de uma estrutura para e-participação requer uma discussão sobre onde a participação realmente começa; como acontece com tantos outros aspectos da vida, metade da batalha é apenas aparecer. O que isso significa eletronicamente? Quando um cidadão acede à informação ou aos serviços públicos em formato online, isso é participação? Pode-se argumentar que a troca de informações é o lugar onde a e-participação realmente começa (Hudson-Smith, Evans e Batty, 2005) – o primeiro passo para a evolução de um público informado. Embora esse tipo de informação básica não constitua necessariamente uma população profundamente informada, é um começo.

[...]

Mesmo nesse nível mais básico, a propriedade individual do processo pode tomar forma. A sensação de que uma troca é possível – juntamente com a descoberta de que não apenas a informação está prontamente disponível, mas também que o acesso é relativamente fácil – pode abrir as portas para uma demanda crescente de informações e serviços (BEAUMASTER, 2007, p. 134, tradução nossa)²⁷.

Enquanto o componente acima é unidirecional, o segundo componente, e-participação interativa, constitui uma relação bidirecional e é implementado por meio de consultas ao cidadão, que fornece *feedback* ao governo. A e-participação deliberativa, último grau da e-participação, é permeada por níveis avançados de comunicação, pressupondo um cidadão previamente informado sobre a questão, apto a participar de um discurso colaborativo com o governo. Outrossim, “esse arranjo exige o envolvimento ativo do público em todos os aspectos da tomada de decisões, [...], incluindo a definição de questões e problemas, comentários gerais e contribuições para a base de conhecimento e, finalmente, definição e avaliação da agenda” (BEAUMASTER, 2007, p. 136).

²⁷Texto original: *Developing a framework for e-participation necessitates a discussion of where participation actually starts; as is the case with so many other aspects of life, half the battle is just showing up. What does this mean electronically? When a citizen accesses information or public services in an online format, is that participation? A good argument can be made that information exchange is the place where e-participation truly begins (Hudson-Smith, Evans, & Batty, 2005)—the first step toward the evolution of an informed public. While this kind of basic information does not necessarily constitute a deeply informed populous, it is a start. [...] Even at this most basic level, individual ownership of the process can take shape. A sense that an exchange is possible—along with the discovery that not only is information readily available but that access is relatively easy—can open the door for increased demand of both information and services.*

Outros pressupostos também são essenciais para o estabelecimento desse modelo descrito e para a e-participação como um todo e serão ainda abordados neste trabalho, sendo pertinente adiantar que o principal deles é a existência de um governo permeável a essa interação com os cidadãos, o que tem relação íntima com o modelo de democracia adotado.

A ONU, responsável por um dos mais consistentes estudos sobre o desenvolvimento do governo eletrônico no mundo, acompanha também os níveis de e-participação nos países pesquisados. Esse trabalho vem sendo feito desde o primeiro relatório sobre governo eletrônico, publicado no ano de 2002.

O órgão trabalha com uma categorização da e-participação bastante semelhante à exposta acima, partindo da ideia de que a e-participação é um “processo participativo, inclusivo e deliberativo de tomada de decisão”, o que pode ser obtido mediante a utilização das TICs para “aumentar a oferta de informação útil no processo de consulta e tomada de decisão”, “melhorar a consulta pública” e “apoiar a tomada de decisões, facilitando a participação das pessoas no âmbito das interações G2C e C2G” (UNITED NATIONS, 2003, p. 140, tradução nossa²⁸).

Assim, destaca três níveis ou tendências da e-participação, quais sejam, *e-information*, *e-consultation* e *e-decision making* (UNITED NATIONS, 2003). Na primeira categoria, os *sites* governamentais disponibilizam uma gama de informações sobre políticas, programas, orçamentos, regulamentos e outros assuntos de interesse público, por meio de *newsletters* online, fóruns na *web*, *e-mails*, mensagens de textos, grupos de notícias, salas de bate-papo, dados abertos, dentre outros, o que ajudará os cidadãos a adotarem escolhas embasadas, no próximo estágio da e-participação (UNITED NATIONS, 2016).

Por sua vez, na segunda categoria ou nível, os cidadãos são auscultados sobre uma certa política, serviço ou projeto, por meio de ferramentas de consulta eletrônica nos *sites* governamentais, o que não implica que o governo utilizará tais informações e insumos na adoção das políticas ou serviços públicos relacionados ao objeto da consulta (UNITED NATIONS, 2016). Os instrumentos usados podem consistir em votações, enquetes, salas de bate-papo, blogs, redes sociais, grupos de notícias, fóruns, acesso a áudios e arquivos de reuniões públicas, dentre outros. A e-consulta também pode ser de iniciativa de grupos de cidadãos, por meio das *e-petitions* (POSSAMAI, 2011).

²⁸Texto original: *Using ICT to increase the supply of information useful in the process of consultation and for decision making; b) Using ICT to enhance consultation; and c) Using ICT to support decision making by facilitating people's participation within the framework of G2C and C2G interactions.*

Na última categoria, os cidadãos são partícipes da tomada de decisão e o governo fornece um *feedback* real sobre essa influência na decisão adotada para a questão específica submetida ao crivo daqueles via plataforma *online*.

Uma outra categorização proposta é a de Wilson Gomes (2018), o qual, aplicável ao governo eletrônico, defende a existência de quatro dimensões para a democracia digital, que são o registro ou consulta da opinião pública, a informação, a tomada de decisão e a deliberação. Merece ainda referência, a fim de relacionar as hipóteses possíveis de e-participação, a categorização proposta por Aggio e Sampaio, que enumeram cinco distintos formatos na democracia digital, condizentes também com o governo eletrônico, que são a participação pelo voto (*e-voting*), a deliberação (*e-deliberation*), as petições on-line (*e-petitioning*), a tomada de decisão (*e-decision making*) e a consulta on-line (*e-consultation*), assim definidas pelos autores:

- (a) A participação via voto (*e-voting*), que consiste em convocar os cidadãos a escolherem, dentre opções pré-formuladas pelo proponente da iniciativa, aquela que julgam ser prioritária, dentre as outras alternativas, e que deve ser executada pelo governo ou órgão governamental competente.
- (b) O modo de participação via deliberação (*e-deliberation*) se dá, basicamente, a partir da oferta de espaços e oportunidades para que cidadãos realizem trocas argumentativas entre si ou com representantes acerca de algum tema de concernência pública. Os efeitos democráticos que derivam de iniciativas desse tipo podem variar de acordo com o propósito sugerido: as discussões travadas podem servir tanto ao esclarecimento de questões públicas e reflexões sobre elas por parte dos participantes, até a influência nos processos de tomada de decisão no interior do Estado.
- (c) As petições *online* (*e-petitioning*), tão caras à tradição política do Reino Unido, consistem na organização de abaixo-assinados que reivindicam alguma ação por parte do poder público, tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo.
- (d) *E-decision making* consiste na inserção direta dos cidadãos na formulação de decisões políticas. Mais importante do que as vias pelas quais essa participação se dá, o fundamental é que os cidadãos tenham o poder de agendar questões e tomarem decisões sem restrições ou condicionamentos formais prévios, como no caso do *e-voting* ou a *e-petition*, que ou submetem os sujeitos a escolha de opções selecionadas previamente, no caso do primeiro, ou, no caso da segunda, condicionam as reivindicações ao crivo dos representantes que decidem por aceitá-las ou rejeitá-las.
- (e) Finalmente, a consulta *online* ou *e-consultation*, se define pela convocação – como o nome sugere – dos cidadãos a consultas realizadas por órgãos ou agentes do Estado sobre um tema julgado de relevância pelo poder público. Como qualquer procedimento de consulta, não é explícito os efeitos que as contribuições dadas pelos cidadãos podem surtir na esfera de decisão pública (AGGIO e SAMPAIO, 2014, p. 27-28).

Sobre esses modelos, categorias ou níveis de e-participação, é importante salientar que na prática eles coexistem e se sobrepõem, formando interações nem sempre tão precisas e estagnadas como a classificação teórica pode sugerir.

Além das categorias acima, há um novo campo da e-participação que vem ganhando destaque entre os estudiosos do tema, chamado de colaboração coletiva, que pode ser inserida especialmente nos âmbitos legislativo e executivo e, neste último caso, ocorre na interface do

governo eletrônico. Na verdade, o nome original desse fenômeno é *crowdsourcing*, resultante da união de *crowd* com *outsourcing*, expressão cunhada em 2006 pelo jornalista americano Jeff Howe, em alusão ao compartilhamento de experiências. A partir do *crowdsourcing* surgiram outras categorias com base na mesma premissa, dentre elas o *crowdlaw*, que se refere à colaboração coletiva na elaboração de leis e políticas públicas, ferramenta que tem sido cada vez mais utilizada por governos do mundo todo (CASTANHO, 2020).

Essa modalidade de e-participação colaborativa é diferente das categorias participação e deliberação em qualidade e quantidade, segundo Noveck (2019). A autora aponta três distinções do *crowdlaw* em relação às formas anteriores. Primeiro, o *crowdlaw* alberga experiências institucionalizadas, com o potencial de influenciar o exercício do poder. Segundo, o objetivo do *crowdlaw* não é sondar opiniões, por meio de comentários e debates, mas obter conhecimentos, dados e ideias, baseados na reflexão e na experiência, incluindo atores especializados. Ademais, o *crowdlaw* não está focado em obter o maior número de participantes ou incluir mais vozes no processo de colaboração coletiva, mas em como absorver o conhecimento coletado e no resultado do processo.

Nessa linha de raciocínio, são apontados cinco estágios ou etapas do *crowdlaw* no processo de formulação de leis ou políticas públicas. A primeira etapa é a identificação dos problemas, seguida pela identificação da solução, a elaboração da proposta, a implementação e a avaliação, assim explicados:

Ou seja, o processo de formulação de políticas e de leis começa, primeiro, com a identificação de problemas, que pode se beneficiar tanto da contribuição diversificada e em larga escala daqueles que vivenciaram a experiência e possuem a consciência situacional de determinadas questões quanto daqueles que possuem expertise reconhecida e legitimada sobre o tema. Na verdade, é o momento ideal para aprender sobre os problemas conforme experimentados por diversos membros da sociedade, especialmente aqueles que são os mais desfavorecidos e que, de outro modo, não teriam meios para oferecer informações a respeito das diversas etapas do processo legislativo.

A etapa seguinte, que seria a da resolução dos problemas identificados, requer uma forma diferente de know-how. Isso demanda soluções inovadoras, criativas e viáveis. Aqui, a expertise reconhecida e legitimada com origem em diversas fontes pode ter um papel mais ativo (assim como juízos de valor sobre quais soluções priorizar).

Se o processo requer uma fase específica para elaboração de um projeto de lei, de uma plataforma partidária ou de uma proposta de política pública, isso demanda atores com diferentes habilidades, talento, interesse e capacidade de escrever, não precisando ser, necessariamente, as mesmas pessoas que vão trabalhar na identificação dos problemas ou na criação de soluções.

Além disso, em cada estágio – seja da identificação do problema ou da solução, da elaboração, implementação e avaliação –, a melhoria dos resultados pode exigir a aferição de opiniões, além da obtenção de informações e ideias (NOVECK, 2019, p. 77).

O processo de *crowdlaw* pode passar por todos os estágios, na ordem acima, ou compreender apenas uma dessas etapas, a depender da vontade política ou da especificidade do caso. E, de fato, assim são observadas as experiências de *crowdlaw* no mundo e, também, no Brasil, conforme registra a doutrina e instituições internacionais de observação dessa prática, sendo raros os exemplos de implementação do ciclo completo descrito.

5.2 O AVANÇO DA PARTICIPAÇÃO NO GOVERNO ELETRÔNICO NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NO BRASIL

Desde 2001, a pesquisa das Nações Unidas sobre o governo eletrônico acompanha também o desenvolvimento da participação nos respectivos portais de governo, o que está em consonância com a noção que já se tinha à época de que um dos objetivos do governo eletrônico é a promoção e o fortalecimento da participação cidadã. Já se propugnava uma participação para além de *feedbacks* e meros comentários, por meio de um processo interativo de discussões e negociações, com o intuito de aumentar o envolvimento do cidadão em grupos de discussão *online*, por exemplo. E já existia também naquele momento uma preocupação de que os *sites* de governo se concentrassem mais na prestação de serviços *online*, relegando a participação a um nível menos importante, ou seja, considerando os cidadãos apenas como meros consumidores de informações e serviços públicos (UNITED NATIONS, 2002).

A partir do relatório publicado em 2003, as Nações Unidas passaram a denominar essa participação no governo eletrônico de e-participação e criaram um índice para medir o seu desenvolvimento entre os países membros, fornecendo uma avaliação comparativa da disposição e da capacidade dos governos de envolver as pessoas nesse processo.

O chamado *E-Participation Index* (EPI) realiza a aferição da disposição e capacidade dos governos em engajar os cidadãos para um diálogo acerca da prestação de serviços e, especialmente, na formulação de políticas públicas por intermédio das TICs. Ressalta-se que se trata de uma análise qualitativa que averigua a capacidade e a vontade do Estado de incluir o cidadão nos processos participativos e deliberativos, e, assim, reflete o modelo político adotado. Ademais, a pesquisa abrange apenas a oferta (G2C), mas não a demanda por participação, a partir de três critérios, que são a *e-information*, a *e-consultation* e a *e-decision making*, os quais correspondem, em síntese, às seguintes indagações:

- O governo nacional publica informações sobre os itens em consideração?

- Existem maneiras de o público se envolver em consultas com formuladores de políticas, funcionários do governo e uns com os outros?
- Os cidadãos podem influenciar diretamente as decisões, por exemplo votando online ou usando um telefone celular? (UNITED NATIONS, 2010, p. 83, tradução nossa)²⁹

As informações coligidas nesses relatórios de pesquisa, que são os mesmos relatórios mencionados no item 4.2 desta dissertação, mas agora com foco nos tópicos sobre e-participação, são condizentes com o objeto da pesquisa. Sobre os dados levantados, constatou-se que em 2002 apenas um pequeno número de países dispunha de um governo eletrônico com mecanismos de participação, correspondendo a apenas 8% dos países com presença na *web*. E, quanto aqueles que o faziam, a aplicação era ainda em um nível bastante rudimentar (UNITED NATIONS, 2003).

Por sua vez, os dados do relatório seguinte indicaram uma expansão considerável nas informações e recursos para facilitar a participação, mas tratava-se de um progresso desigual e especialmente limitado a um pequeno grupo de países desenvolvidos, a exemplo do Reino Unido e dos Estados Unidos, que desde o ano anterior encontravam-se no topo do *ranking* em e-participação. Grande parte dos demais países permitia apenas algum tipo de *feedback online* e outros sequer dispunham de qualquer ferramenta que pudesse ser enquadrada dentro do conceito de e-participação. Encontra-se, ainda, um dado bastante interessante que ilustra a disparidade entre a teoria e a prática. É que um grupo de países apresentava políticas de encorajamento à participação quando sequer dispunham de mecanismos para sua implementação ou possuíam mecanismos bastante limitados (UNITED NATIONS, 2004).

Já os dados publicados em 2005 apontaram que 55 dos 179 países que mantinham *sites* do governo encorajavam os cidadãos a participarem de discussões sobre questões importantes e, dentre estes, 28 deram a garantia de que o governo levaria em consideração as contribuições dos cidadãos no processo de tomada de decisão. Mas, de forma geral, a maioria dos países ainda estava aquém na exploração do potencial de participação do cidadão no governo eletrônico (UNITED NATIONS, 2005).

Esse movimento ascendente, embora modesto, foi captado pelas pesquisas seguintes publicadas pelas Nações Unidas, nas quais se observa uma crescente atenção à e-participação. Em 2008, por exemplo, constatou-se que 20 países de um total de 189 países pesquisados não apresentavam quaisquer mecanismos de e-participação nos *sites* governamentais nacionais.

²⁹Texto original: *Does the national government publish information on items under consideration? Are there ways for the public to engage in consultations with policy makers, government officials and one another? Can citizens directly influence decisions, for example by voting online or using a mobile telephone?*

Ademais, 136 países apresentavam um nível baixo de e-participação (1-33%), 26 países um nível médio de e-participação (34-66%) e apenas 7 países um nível superior de e-participação (67-100%), que eram os Estados Unidos, a República da Coreia, a Dinamarca, a França, a Austrália, a Nova Zelândia e o México (UNITED NATIONS, 2008).

No relatório publicado em 2010, apontou-se que 13 países ainda não forneciam qualquer mecanismo de e-participação nos seus portais, bem que 142 países se encontravam em um nível baixo (1-30%), 33 países em um nível médio (30-60%) e quatro países em um nível alto (60-100%) de e-participação, o que ratifica a evolução lenta de inserção dos processos participativos no governo eletrônico. A maioria dos *sites* dispunha apenas de enquetes, pesquisas ou *feedbacks*. Essa pesquisa incorporou a análise de ferramentas populares da web 2.0, como blogs e salas de bate-papo, além de redes sociais como Facebook e Twitter (UNITED NATIONS, 2010).

Na pesquisa de 2012, constatou-se que os recursos avançados de e-participação e inclusão do cidadão ainda não tinham sido adotados pela maioria dos Estados membros, os quais ofereciam menos de dois terços de todos os serviços de e-participação avaliados na pesquisa. Apesar disso, registrou-se que 123 países tinham algum meio para coletar opiniões dos cidadãos de forma *online*, ainda que fosse um simples formulário de *feedback*. Ademais, observou-se que um quarto de todos os países se comprometeu publicamente a levar em consideração, no processo de formulação de políticas, os resultados obtidos na e-participação. Dignos de nota, ainda, os avanços em e-participação nos países em desenvolvimento, como o Cazaquistão, que ficou em segundo lugar na oferta de mecanismos de e-participação, empatado com Singapura e atrás apenas da República da Coreia e da Holanda, que ocuparam o primeiro lugar nesse ano. Verificou-se, por fim, que o Twitter e o Facebook estavam cada vez mais sendo usados pelos governos como meios para consultas (UNITED NATIONS, 2012).

A pesquisa publicada em 2014 continuou avaliando os três níveis de e-participação que fazem parte da sua estrutura conceitual traçada pelas Nações Unidas, que são o fornecimento de informações, as consultas públicas e a tomada de decisões pelos cidadãos nas plataformas do governo eletrônico, com ênfase nos setores da educação, saúde, finanças, bem-estar social, trabalho e meio-ambiente. Registrou-se uma preponderância do primeiro eixo (*e-information*) sobre os demais. No que se refere ao segundo eixo (*e-consultation*), constatou-se que 95 dos 193 Estados membros da ONU ofereciam em seus portais nacionais recursos para *feedback* dos cidadãos sobre a melhoria dos serviços *online*, bem que 51 países disponibilizavam fóruns *online*, 39 lançaram processos de pesquisas *online*, 18 de votações *online* e 18 de petições

online. Mas apenas 20 países informaram aos cidadãos se as contribuições recebidas foram consideradas (UNITED NATIONS, 2014).

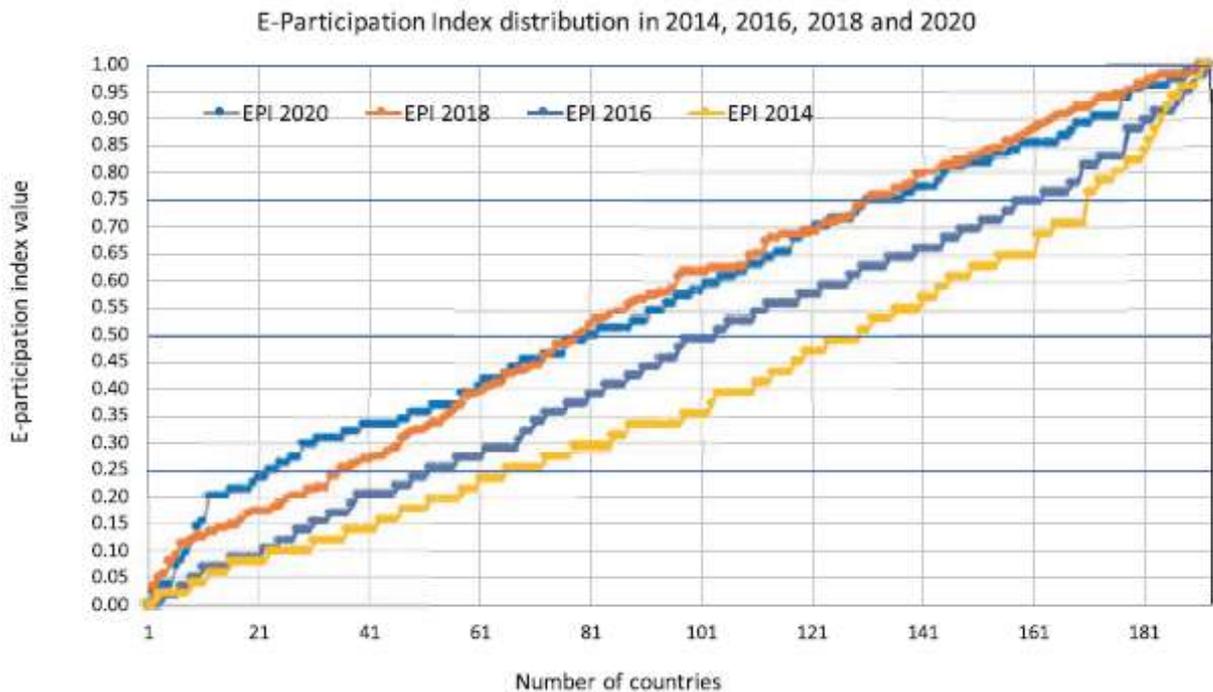
Por sua vez, a pesquisa publicada em 2016 revelou que a participação eletrônica continuou se expandindo no mundo, inclusive entre países em desenvolvimento de renda média-baixa. Ademais, os entes passaram a se valer mais das redes sociais em expansão, especialmente dado o seu baixo custo e grande alcance entre os mais jovens. Também foram incluídas na análise formas inovadoras como o *crowdsourcing*, que já havia sido mencionado no relatório de 2014. O maior êxito da e-participação deu-se nas modalidades *e-information* e *e-consultation*, mas também foi constatado progresso na tomada de decisões, embora modesto. Dentre os países pesquisados, 95% publicavam informações na internet nas áreas-chaves educação, saúde, finanças, meio ambiente, proteção social e trabalho. Desde 2014, o número de consultas *online* com cidadãos nesses setores-chaves quase dobrou. Por fim, notou-se que apenas 38 países (20% do total de 193 Estados membros) informaram que os resultados da consulta eletrônica resultaram em decisões políticas, regulamentos ou serviços (UNITED NATIONS, 2016).

A pesquisa de 2018 registrou que cada vez mais países estavam incentivando os cidadãos a participar, refletindo o movimento que já vinha se firmando desde 2001. Em termos comparativos com os resultados de 2016, quando foram estabelecidos quatro grupos para classificar o nível de e-participação entre os países, observou-se que o número de países com EPI muito alto (acima de 75%) dobrou de 31 para 62. Consequentemente, houve uma diminuição no número de países nos outros grupos, quais sejam, alto (50% a 75%), médio (25% a 50%) e baixo (menor que 25%). O número de países com EPI baixo, por exemplo, diminuiu de 56 para 35. A Dinamarca, a Finlândia e a República da Coreia se posicionaram nessa pesquisa como líderes globais em e-participação. Na Europa, todos os países dispunham de ferramentas de engajamento *online*, com destaque para ferramentas de consulta pública ou deliberação. Mas a África foi quem mais progrediu. Em 2016, 21 países africanos não tinham nenhuma ferramenta de engajamento *online* disponível. Em 2018, apenas dois países encontravam-se nessa situação (UNITED NATIONS, 2018).

Na publicação de 2020, consta que muitos governos passaram a oferecer uma gama de oportunidades de participação eletrônica, especialmente a consulta eletrônica, além do fornecimento de informações, que é o aspecto da e-participação mais avançado e quase universal entre os países pesquisados. Com efeito, foram coletadas evidências de consultas eletrônicas em mais de 50 países. A maior concentração de países com recursos de e-consulta continuou no continente europeu e, da mesma forma, a África permaneceu em último lugar,

contando com apenas 17 países que forneciam consulta ou deliberação pública e 9 países que disponibilizavam calendários ou anúncios para divulgar as atividades de e-participação. Os resultados da pesquisa indicaram um pequeno número de países com recursos de e-participação bastante limitados, sendo 10 países com EPI abaixo de 15% e 22 países com EPI abaixo de 25%. A Estônia, a República da Coreia e os Estados Unidos ocuparam em 2020 o topo do *ranking*, apresentando 100% de todas as características de e-participação avaliadas na pesquisa (UNITED NATIONS, 2020). O gráfico a seguir mostra a relação entre o número de países e respectivos valores de EPI nos relatórios de 2014, 2016, 2018 e 2020.

Figura 2 – Comparativo do índice de e-participação em 2014, 2016, 2018 e 2020



Fonte: UNITED NATIONS, 2020, p. 122.

Por fim, a pesquisa publicada em 2022 mostra o estágio atual do desenvolvimento dos recursos de e-participação em um contexto marcado por uma grande disseminação das TICs, impulsionada pelas medidas de distanciamento físico impostas pela pandemia da Covid-19.

Nessa última pesquisa, a e-participação ganhou maior peso, pois além de continuar sendo aferida pelo índice EPI, que é um índice suplementar ao EGDI, índice geral que avalia o nível do governo eletrônico no mundo, passou a ser um subcomponente do OSI (*Online Service*

Index), o qual, por sua vez, é um dos três componentes do EGDI³⁰. Ou seja, além do *ranking* paralelo específico para a e-participação (EPI), ela foi incluída como um dos componentes para medição do índice geral de governo eletrônico (EGDI), abordado no tópico 4.2 desta dissertação.

A propósito desses critérios de aferição do governo eletrônico, vale registrar que geralmente países com EGDI mais altos têm valores de EPI também altos. É dizer que os países mais avançados em governo eletrônico normalmente também o são em e-participação. Mas essa não constitui uma premissa necessária. Com efeito, é possível que algum país tenha um nível alto em governo eletrônico, mas, por outro lado, os índices de e-participação sejam baixos comparativamente. Tem-se como exemplo dessa hipótese a Bélgica, Eslováquia, Bahrein e Bielo-Rússia, cujos valores de EGDI são muito altos (acima de 0,75), mas seus valores de EPI são em média 0,448 (UNITED NATIONS, 2022). Isso se justifica pelo fato de a e-participação ser influenciada por outros diversos fatores que não os levados em conta na aferição do governo eletrônico.

A figura abaixo mostra em nível mundial e por continente o comparativo entre o índice geral de governo eletrônico (EGDI), com seus subcomponentes *Online Service Index* (OSI), *Telecommunications Infrastructure Index* (TII) e *Human Capital Index* (HCI), e o *E-Participation Index* (EPI), de acordo com relatório publicado pela ONU em 2022.

Figura 3 – Comparativo entre o EGDI e o EPI do ano de 2022 por continente

Region/Grouping	EGDI Group	EGDI	Online Service Index	Telecommunications Infrastructure Index	Human Capital Index	E-Participation Index
Africa	Middle EGDI	0.4054	0.367	0.3548	0.4945	0.2595
Americas	High EGDI	0.6438	0.5585	0.6139	0.759	0.4253
Asia	High EGDI	0.6493	0.6137	0.6166	0.7175	0.5024
Europe	Very High EGDI	0.8305	0.7699	0.8392	0.8825	0.6631
Oceania	High EGDI	0.5081	0.4201	0.3775	0.7268	0.3474
World	High EGDI	0.6102	0.5554	0.5751	0.7001	0.445

Fonte: UNITED NATIONS, 2022, p. 221.

³⁰Em 2022, o OSI, que é um dos três componentes do EGDI, passou a ser calculado com base em cinco subíndices ponderados: prestação de serviços (45 por cento), tecnologia (5 por cento), estrutura institucional que apoia o desenvolvimento do governo eletrônico (10 por cento), fornecimento de conteúdo (5 por cento) e participação eletrônica (35 por cento por cento).

O Japão foi o país melhor posicionado no EPI em 2022, com índice de 100%. Isso significa que todos recursos avaliados na pesquisa estão sendo explorados no país. A Austrália ocupou o segundo lugar. Em terceiro lugar, encontram-se empatados Estônia e Singapura. Entre os continentes, a Europa detém o maior número de países com evidência de realização de pelo menos uma consulta eletrônica nos últimos doze meses (91% dos países europeus), seguida pela Ásia (70%), Américas (60%), África (24%) e Oceania (14%). Importa ressaltar mais uma vez que esses percentuais representam a oferta e não o engajamento dos cidadãos na e-participação. O estímulo a esse engajamento, apontado como uma das medidas para torná-lo mais forte, foi observado em apenas 48% dos 193 países pesquisados.

Quanto ao Brasil, de acordo com os índices apurados pela pesquisa, em geral não se observaram avanços ou retrocessos significados ao longo dos anos. O país manteve-se em todas as pesquisas com classificação em e-participação (EPI) superior à sua posição no *ranking* de governo eletrônico (EGDI), conforme demonstra a tabela abaixo, elaborada a partir de informações coletadas nos relatórios de pesquisa citados.

Tabela 1 – Comparativo entre o EGDI e o EPI do Brasil nos anos de 2003 a 2022

Ano	Ranking EGDI	Pontuação EGDI	Ranking EPI	Pontuação EPI
2003	41	0.527	16	0.379
2004	35	0.567	23	0.245
2005	33	0.598	14	0.492
2008	45	0.567	23	0.454
2010	61	0.500	42	0.285
2012	59	0.616	14	0.500
2014	57	0.600	24	0.705
2016	51	0.637	37	0.728
2018	44	0.732	12	0.971
2020	54	0.767	18	0.904
2022	49	0.791	11	0.897

Esses dados constantes nos relatórios de pesquisa sobre governo eletrônico elaborados pela ONU são ilustrativos da expansão da e-participação desde 2001 entre os países avaliados, a partir da mensuração das três categorias que compõem a e-participação, segundo a entidade, que são a *e-information*, a *e-consultation* e a *e-decision making*.

Uma vez que se trata de uma pesquisa qualitativa e os critérios para quantificação do EPI são modificados a cada pesquisa, as posições nos *rankings* nos sucessivos relatórios não indicam necessariamente que houve uma regressão ou progressão de um determinado país.

Como instrumento de pesquisa acadêmica, esses relatórios servem para retratar a capacidade e a disposição de cada país pesquisado em fornecer instrumentos de participação no governo eletrônico no período captado pela pesquisa e, também, para identificar tendências, fornecendo uma visão geral dos modelos de e-participação existentes. Ademais, embora se trate de uma pesquisa ampla, devem ser consideradas as suas limitações. A principal delas é que não é avaliada a demanda, mas apenas a oferta de mecanismos de e-participação. Outrossim, é mínima a apreensão de dados sobre o aproveitamento desses canais de e-participação oferecidos pelos governos e o impacto dessas iniciativas na formatação das políticas públicas. Registre-se, ainda, que não são coletados dados dos portais locais. A pesquisa se limita ao nível nacional³¹.

A pesquisa realizada pelo Banco Mundial apresenta conclusões semelhantes. Atestou-se que os governos lançaram soluções para melhorar o envolvimento do cidadão, mas as informações sobre o impacto desses mecanismos também são limitadas. Ademais, segundo o relatório publicado em 2021, apenas um pequeno número de países dispõe de portais multifuncionais para a participação cidadã, com recursos a exemplo do envio de petições (WORLD BANK GROUP, 2021).

Por sua vez, os resultados da pesquisa realizada em 2022, também de autoria do Banco Mundial, revelam que o *GovTech Maturity Index* (GTMI) mundial alcançou a média de 0,552 pontos, como já exposto no tópico 4.2 deste trabalho. O GTMI é um índice composto por quatro subíndices, que são o *Core Government Systems Index* (CGSI), o *Public Service Delivery Index* (PSDI), o *Digital Citizen Engagement Index* (DCEI) e o *GovTech Enablers Index* (GTEI). Em 2022, a pontuação mais alta foi para o subíndice PSDI (0,649 pontos) e a menor para o DCEI (0,449 pontos), que é o índice de engajamento cidadão. Isso significa que os países avaliados concentram maiores esforços na prestação de serviços *online*, relegando a um plano secundário as ferramentas de participação cidadã, evidência também registrada nos relatórios da ONU (WORLD BANK GROUP, 2022).

5.3 EXPERIÊNCIAS E TENDÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO NO GOVERNO ELETRÔNICO

³¹ A Pesquisa publicada em 2022 incluiu, além dos portais nacionais, alguns portais de governos locais.

Diversas experiências de e-participação foram mapeadas ao longo desses cerca de vinte anos abrangidos pelas pesquisas da ONU³², sobressaindo-se em primeiro lugar, por ordem de antiguidade, o “Today I Decide” da Estônia, por meio do qual os cidadãos inscritos podiam expor ideias, discutir com outros participantes, editar essas ideias, submetê-las a votações e depois ao governo para implementação, que tinha um prazo para executar a proposta ou explicar o motivo do não acatamento. O *website* “Forum” da Armênia abrigava comunidades digitais sobre diversos temas. Outras experiências mais antigas registradas são o “E-Democracy Policy Framework” de Queensland, na Austrália, com realização de consultas *online*; o “E-Envoy”, no Reino Unido; e o “e-Vote”, adotado pela União Europeia para que as pessoas compartilhassem ideias, opiniões e sugestões (UNITED NATIONS, 2003).

Na Dinamarca, o “DanmarksDebatten” foi descrito como um portal de diálogo eletrônico para debates em nível nacional, distrital e municipal. Já no Reino Unido, líder em e-participação no ano de 2005, constataram-se duas iniciativas notáveis, que são o portal de consultas “<http://www.consultations.gov.uk>” e o “GovTalk”, que permitia aos participantes desenvolverem juntos políticas e padrões de governo eletrônico por meio de um processo de consulta. Na Nova Zelândia, a página “Participate in Government” abrigada no portal nacional, com o *slogan* “envolva-se com o governo e dê sua opinião”, conclamava os cidadãos a participarem do governo, por meio de *links* diretos para categorias participativas específicas, como consultas públicas e referendos (UNITED NATIONS, 2005).

Também foi constatada uma forte presença de mecanismos de e-participação no portal nacional da República da Coreia (<http://www.korea.go.kr/>), mediante a disponibilização de consultas *online* aos cidadãos e o seu estímulo a se envolverem nas questões que os afetavam. No mesmo país, o “ePeople” (<http://www.epeople.go.kr/>) tinha como objetivo melhorar a transparência da administração governamental, possibilitar a denúncia de corrupção e atrair os cidadãos por meio de petições, propostas e discussões sobre políticas (UNITED NATIONS, 2008 e 2010).

Outro recurso de e-participação foi identificado no Cazaquistão. Um *site* de blogs do governo possibilitava aos cidadãos comunicarem-se com executivos dos órgãos do governo por meio de comentários e perguntas, o quais podiam responder e postar as respostas no blog. Havia estatísticas para quantificar as perguntas e comentários recebidos e quantas vezes foram respondidos. Mais uma experiência também foi constatada no portal nacional do Reino Unido (<http://www.direct.gov.uk>), que continha uma página de petições eletrônicas para os cidadãos

³² Não foram coletadas informações se essas experiências ainda estão ativas.

apresentarem petições *online* que poderiam ser submetidas ao Parlamento uma vez obtido o número suficiente de assinaturas (UNITED NATIONS, 2012).

Na Uganda, o “Ureport” permitia o envio gratuito de mensagem de texto (SMS) pelos jovens ugandenses para falar sobre o que estava acontecendo nas comunidades de todo o país e qual ação a comunidade preferia. Já a ferramenta *online* “predlagam.vladi.si” na Eslovênia permitia o envio de sugestões ao governo pelos cidadãos. A autoridade competente era informada da abertura de um debate sobre uma nova proposta e os comentários e as respostas da autoridade eram publicados na plataforma (UNITED NATIONS, 2014).

O “TAKNET” da Tanzânia promovia o compartilhamento de informações para estimular discussões com cidadãos e também com especialistas. Os resumos das discussões com o resultado alcançado eram elaborados por moderadores e compartilhados com os formuladores de políticas e o público. O sistema “Monitoria Participativa Maputo (MOPA)” em Moçambique servia para os cidadãos monitorarem os serviços de gestão de resíduos, mediante o fornecimento de informações, podendo adicionar fotografias, comentários e esclarecimentos sobre a situação para uma intervenção da autoridade competente (UNITED NATIONS, 2016).

Outra iniciativa bastante interessante sobre e-participação é a “Urna de Cristal” na Colômbia, que possibilitava aos cidadãos formularem perguntas, acessar informações e participar de consultas sobre políticas, inclusive por SMS. Na Finlândia, também foram observadas iniciativas que indicam uma abertura aos valores democráticos por meio da participação cidadã, como o “Registro de Projetos do Governo (HARE)”, criado em 1999; o *site* “otakantaa.fi”, criado em 2000, para promover a discussão pública sobre as propostas do governo; o “Projeto Ouvir Cidadão” (2000-2005); o “Programa de Política do Governo sobre a Participação do Cidadão” (2003-2007); e a “Rede de Democracia”, em 2007. O portal do governo, “www.demokratia.fi”, propiciava ao cidadão propor iniciativas ou tecer comentários para o governo. Para inclusão dos cidadãos que não tinham habilidade com os serviços digitais, foi criado no mesmo país o “projeto HELP” (UNITED NATIONS, 2018).

Um exemplo de e-participação na modalidade *e-decision making* foi encontrado na Estônia, com o “I-voting”, caracterizado como um sistema de votação *online*, pela internet, que foi utilizado pela primeira vez em 2005 e em 2018 já tinha sido realizado oito vezes. Em Malta, a Estratégia Nacional Digital (2014-2020) incluiu a E-Democracia como uma de suas pautas, na qual o governo se comprometeu a usar as TICs para incentivar os cidadãos a participar da tomada de decisões. O portal “http://meae.gov.mt/en/Public_Consultations/Pages/Home.aspx” lista todas as consultas públicas e seus correspondentes resultados (UNITED NATIONS, 2018).

O orçamento participativo da República da Coreia, que já existe há mais de trinta anos no nível municipal e mais recentemente passou a ser operacionalizado também em nível nacional, permite que as pessoas façam propostas orçamentárias e também participem da triagem e da priorização das propostas, ou seja, do processo de revisão. Por fim, um dos destaques mais recentes em termos de e-participação é a plataforma “Decide Madrid”, criada em 2015 para promover a participação direta dos cidadãos nos principais processos governamentais, albergando fóruns de ideação por meio dos quais qualquer morador pode apresentar proposta para melhorar a cidade e, uma vez recebendo apoio suficiente por meio de votação popular, torna-se obrigatória a sua implementação; consultas e também orçamento participativo, no qual são reservados valores para os projetos propostos e votados pelos residentes. Em 2016 e 2017, foram alocados 100 milhões de euros anualmente para esses projetos (UNITED NATIONS, 2020).

Os exemplos destacados acima sobre as ferramentas de e-participação implementadas nas últimas duas décadas abrangem essencialmente as categorias de e-participação tradicionais, que são a prestação de informações e a consultas públicas, com raros exemplos de tomada de decisão.

As ferramentas de e-participação inseridas no governo eletrônico dos países objeto das pesquisas antes mencionadas incluem fóruns de ideação, que são plataformas por meio das quais as pessoas podem enviar ideias e propostas; plataformas nacionais de petições eletrônicas; o *crowdsourcing*, *hackathons*, concursos de inovação, dentre outros.

Por seu turno, as tendências mais recentes da participação no governo eletrônico, no que diz respeito à concepção das plataformas pelas quais se realiza, incluem as multiplataformas e as plataformas oriundas de iniciativas privadas. As multiplataformas oferecem uma gama de opções de participação no mesmo *site*, como pesquisas de opinião, fóruns e consultas públicas. Mas cabe a ressalva de que muitos governos continuam a oferecer plataformas independentes para as diversas categorias de e-participação. As plataformas não oficiais, geridas pela iniciativa privada, a exemplo de organizações não governamentais, embora não estejam abrangidas pelo governo eletrônico, podem contar com a participação de agentes do governo e, ademais, servir de celeiro para ideias que serão absorvidas pela Administração Pública posteriormente, por formas variadas de entrada.

No âmbito das novas experiências no campo da e-participação, o chamado *crowdlaw*, já mencionado em tópico anterior, realiza-se mediante as seguintes etapas sucessivas: identificação do problema, identificação da solução, elaboração da proposta, implementação e

avaliação. Existem mundo afora exemplos de práticas de *crowdlaw* enquadráveis em uma ou algumas dessas etapas.

Beth Simone Noveck, professora do Departamento de Tecnologia, Cultura e Sociedade da *Tandon School of Engineering da New York University* e diretora do GovLab (*The Governance Lab*), realizou um mapeamento de experiências de *crowdlaw* nas diferentes etapas acima indicadas, que, embora relacionadas a processos legislativos e não especificamente ao governo eletrônico no sentido estrito abordado neste trabalho, servem para uma compreensão prática desse fenômeno, que também é empregado para a elaboração coletiva de políticas públicas.

Na primeira fase, que é a identificação do problema, cita-se o exemplo do “vTaiwan”, no Taiwan, uma plataforma experimental de e-consulta que permite às pessoas participarem de um processo constante de identificação de problemas usando um fórum *online*. Trata-se de um processo institucionalizado com a participação desde o início de servidores públicos, legisladores, cidadãos e demais partes interessadas. Registra-se que 80% das questões submetidas a essa sistemática resultaram em uma ação do governo. O processo funciona da seguinte forma:

Os participantes compõem, de modo colaborativo, um glossário online aberto para garantir que os termos sejam definidos e compreendidos por todos. Eles detalham as definições do problema e, se a definição do problema for acordada pelos participantes, eles prosseguem com uma sessão de “descoberta”. Eles usam esse encontro para descobrir as questões que todos consideram importantes. Somente após esse processo, cada grupo auto-selecionado parte para a discussão de soluções (NOVECK, 2019, p. 78).

A fase seguinte, que é a identificação da solução, exige mais *expertise* dos participantes. Como exemplo, é citado o “Better Reykjavik, na Islândia, o qual é uma plataforma com fórum aberto para “geração de ideias” e “*crowdsourcing* de políticas públicas”, por meio da qual os cidadãos discutem ideias relacionadas aos serviços da cidade, em subpáginas criadas para tópicos sobre temas específicos como o transporte, turismo, bem-estar, dentre outros. A cada mês, as cinco principais ideias são apreciadas por um comitê governamental permanente (NOVECK, 2019).

Na fase da elaboração da proposta, cita-se o exemplo do Marco Civil da Internet no Brasil, uma iniciativa do Ministério da Justiça com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), realizada em 2009. Foi disponibilizado um *site* interativo para comentários públicos de cidadãos e ONGs sobre a minuta do projeto de lei referente ao tema acima. Ocorreram mais de três fases de redação colaborativa do projeto de lei. A França, em 2015, replicou o modelo na elaboração de

sua lei sobre internet e os Estados Unidos, em 2009, abriram processo semelhante de *crowdlaw* para criar a sua política de dados abertos por meio de uma ferramenta colaborativa baseada na *web*, a *Wiki* (NOVECK, 2019).

Na fase da implementação, é citado o exemplo do “MindLab” da Dinamarca, um laboratório de inovação interministerial para o engajamento de cidadãos e empresas na concepção de novas soluções práticas para o poder público. Os servidores públicos colocam os desafios e os participantes atuarão de forma coletiva na tomada de decisões e no desenvolvimento de protótipos e experimentos. É como um teste do desempenho de serviços antes de eles serem efetivamente disponibilizados para todos, servindo para identificar problemas e melhores formas antes de serem totalmente implantados (NOVECK, 2019).

Por último, no ciclo da avaliação, destacam-se projetos de *crowdlaw* chamados de auditorias sociais, como a “TransGov”, em Gana, em que os cidadãos monitoram a evolução dos projetos de desenvolvimento local; a “Evaluación de la Ley”, no Chile, por meio do qual um facilitador media grupos para avaliação de uma nova lei a fim de verificar como ela está funcionando na prática e se é suficientemente eficaz; e o “Projeto Controladoria na Escola”, no Brasil, constituindo um projeto experimental lançado em 2016 no Distrito Federal em que os alunos de escolas selecionadas são chamados a relatar os principais problemas verificados em suas escolas e a propor ideias para saná-los (NOVECK, 2019).

O GovLab, centro de pesquisa baseado na *Tandon School of Engineering da New York University*, mantém um catálogo *online* (*Crowdlaw Catalog*) com um repositório de cem casos de *crowdlaw* em todo o mundo³³. Na página que abriga o catálogo, é possível visualizar o nome de cada projeto de *crowdlaw*, o país em que se realiza, o nível de governo (nacional, regional ou local), o estágio em que ocorre a participação (identificação do problema, identificação da solução, elaboração, tomada de decisão, implementação e/ou avaliação), a tarefa solicitada aos participantes (ideias, *expertise*, opiniões, evidências e/ou ações) e a tecnologia utilizada.

Dentre os projetos adicionados ao *Crowdlaw Catalog*, o “We The People”, nos Estados Unidos, é uma experiência de nível nacional em que os participantes contribuem com ideias, *expertise*, opiniões e ações. O projeto contempla os quatro primeiros estágios do *crowdlaw*, consistentes na identificação do problema e da solução, na elaboração da proposta e na decisão.

Também nos Estados Unidos, o “Cities of Service” é uma organização sem fins lucrativos, enquadrando-se nas últimas tendências de e-participação, que promove o engajamento de cidadãos para ajudar a identificar e resolver desafios locais em mais de duzentas

³³ Disponível em <https://catalog.crowd.law/index.html>.

cidades. Os cidadãos contribuem com opiniões, ações e evidências nas fases de identificação do problema, identificação da solução, implementação e avaliação dos resultados.

Há, ainda, experiências brasileiras de e-participação dignas de referência. É o caso, por exemplo, do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. O Brasil foi pioneiro no mundo nesse mecanismo de participação. A primeira experiência brasileira ocorreu em Porto Alegre/RS, ainda na década de 1980, sem o aparato dos recursos tecnológicos, fazendo-se necessária a presença física dos cidadãos (WEISSMANN, 2020).

O modelo foi adotado posteriormente em diversos outros municípios e também em nível estadual, além de disseminar-se por diversos outros países, havendo o reconhecimento de organismos internacionais como uma das melhores experiências em gestão pública do mundo e como um modelo bem-sucedido de ação comum entre governo e sociedade.

Em Belo Horizonte, o orçamento participativo utiliza desde 2005 as TICs para aproximar o maior número de cidadãos, em um eixo chamado “Orçamento Participativo Digital”. Registra-se que entre os anos de 2005 e 2013, os orçamentos participativos digitais no município movimentaram mais de 269 milhões de dólares em investimentos decididos diretamente pela população (WEISSMANN, 2020).

A doutrina também registra a experiência do “Gabinete Digital” criado pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2011, cujo principal objetivo era constituir-se em uma “nova instância de participação política no estado, de forma complementar àquelas já existentes, que eram essencialmente presenciais” (AGGIO e SAMPAIO, 2014, p. 215). A experiência, que vigorou entre os anos de 2012 e 2014, era dividida em quatro iniciativas, quais sejam, “Governador Responde”, “Governador Escuta”, “Governador Pergunta” e “Agenda Colaborativa”. De acordo com os dados oficiais, houve mais de 500 perguntas para o “Governador Responde” e mais de 10 mil participações no “Governador Escuta”. Na iniciativa “Governador Pergunta”, houve uma primeira edição relacionada à Saúde Pública, na qual foram recebidas cerca de 1.300 propostas, além de cerca de 120 mil votos. Em uma segunda edição, com o tema Segurança no Trânsito, houve cerca de 2.100 propostas e aproximadamente 240 mil votos (AGGIO e SAMPAIO, 2014). A plataforma LATINNO, uma ampla base de dados sobre as formas de participação na América Latina, tratadas como “inovações democráticas”, registra a citada experiência como uma ferramenta cujos meios eram a deliberação e a e-participação e os fins a *accountability*, a responsividade e a inclusão política³⁴.

³⁴ Disponível em: <https://latinno.net/pt/case/3161/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

Outras experiências brasileiras com destaque no tema da e-participação são os *sites* e-Democracia, da Câmara dos Deputados, e o e-Cidadania, do Senado Federal, para a discussão de projetos de lei com a sociedade. O processo de elaboração da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) foi debatido em ambas as plataformas e é reconhecido como uma experiência exitosa de participação social na esfera legislativa. O equivalente, no Poder Executivo Federal, a essas duas ferramentas participativas, é a Plataforma Participa + Brasil, que será tratada adiante com maior profundidade.

5.4 O CASO BRASILEIRO: PARTICIPA + BRASIL

Em consonância com o movimento internacional de que o governo eletrônico deve empregar mecanismos participativos, o governo brasileiro adotou formalmente a premissa de que a participação é um dos eixos do governo eletrônico.

Como visto, o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), criado em 2000 para, dentre outros, estabelecer as diretrizes do governo eletrônico, destacou que uma das prioridades do governo eletrônico é a promoção da cidadania e, dessa forma, para superar a visão de que o cidadão era um “cliente” ou apenas “usuário” de serviços públicos, deve ser incorporada no governo eletrônico a promoção da participação social.

Em linha de entendimento com essa diretriz, a Estratégia de Governança Digital para o período de 2016 a 2019 (EGD 2016-2019) da Administração Pública Federal alocou a participação social como um dos seus eixos, ao lado do acesso à informação e da prestação de serviços, cujo objetivo era “ampliar a participação social na melhoria das políticas e dos serviços públicos”. Mencionava-se como uma das iniciativas para a consecução desse objeto a criação de um novo portal de participação social.

Em 2018, quando foi publicada a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), previu-se uma plataforma de participação social., nos seguintes moldes:

Existência de uma plataforma digital de participação social, como espaço privilegiado para participação social no Brasil, e diálogo entre administração pública federal e sociedade civil, com o objetivo de promover a interação, a divulgação de conteúdos relacionados às políticas públicas do governo federal, por meio do amplo acesso dos usuários a ferramentas de comunicação e interação, fóruns de debate, salas de bate-papo, vídeos, mapas, trilhas de participação com diversos mecanismos de consulta, dentre outros (BRASIL, 2018, p. 102).

Por fim, por meio do Decreto nº 10.332/2020, lançou-se a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022 (EGD 2020-2022), posteriormente alterada pelo Decreto nº

10.996/2022 e prorrogada até 2023 pelo Decreto nº 11.260/2022. Foram traçados, ao todo, dezoito objetivos para a EGD 2020-2023, dissecados em iniciativas para sua concretização, conforme Anexo do Decreto nº 10.332/2020:

Objetivo 1 - Oferta de serviços públicos digitais

Iniciativa 1.1. Transformar cem por cento dos serviços públicos digitalizáveis até 2023.

Iniciativa 1.2. Simplificar e agilizar a abertura, a alteração e a extinção de empresas no Brasil, de forma que esses procedimentos possam ser realizados em um dia, até 2022.

Objetivo 2 - Avaliação de satisfação nos serviços digitais

Iniciativa 2.1. Oferecer meio de avaliação de satisfação padronizado para, no mínimo, cinquenta por cento dos serviços públicos digitais até 2023.

Iniciativa 2.2. Aprimorar a satisfação dos usuários dos serviços públicos e obter nível médio de, no mínimo, 4,5 (quatro inteiros e cinco décimos) em escala de 5 (cinco) pontos, até 2022.

Iniciativa 2.3. Aprimorar a percepção de utilidade das informações dos serviços no portal único gov.br e atingir, no mínimo, sessenta e cinco por cento de avaliações positivas até 2023.

Objetivo 3 - Canais e serviços digitais simples e intuitivos

Iniciativa 3.1. Estabelecer padrão mínimo de qualidade para serviços públicos digitais, até 2020.

Iniciativa 3.2. Realizar, no mínimo, cem pesquisas de experiência com os usuários reais dos serviços públicos, até 2022.

[...]

Objetivo 4 - Acesso digital único aos serviços públicos

Iniciativa 4.1. Consolidar seiscentos e vinte e dois domínios do Poder Executivo federal no portal único gov.br, até 2022.

Iniciativa 4.2. Integrar todos os Estados à Rede Gov.br, até 2022.

Iniciativa 4.3. Consolidar a oferta dos aplicativos móveis na conta única do Governo federal nas lojas, até 2020.

Iniciativa 4.4: Ampliar a utilização do **login** único de acesso gov.br para mil serviços públicos digitais, até 2022.

Objetivo 5 - Plataformas e ferramentas compartilhadas

Iniciativa 5.1. Implementar meios de pagamentos digitais para, no mínimo, trinta por cento dos serviços públicos digitais que envolvam cobrança, até 2022.

Iniciativa 5.2. Disponibilizar caixa postal do cidadão, que contemplará os requisitos do domicílio eletrônico, nos termos do disposto na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, até 2023.

Objetivo 6 - Serviços públicos integrados

Iniciativa 6.1. Interoperar os sistemas do Governo federal, de forma que, no mínimo, seiscentos serviços públicos disponham de preenchimento automático de informações relacionadas ao Cadastro Base do Cidadão, ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica e ao Cadastro de Endereçamento Postal, até 2022.

Iniciativa 6.2. Ampliar para vinte a quantidade de atributos no cadastro base do cidadão até 2023.

Iniciativa 6.3. Estabelecer quinze cadastros base de referência para interoperabilidade do Governo federal até 2023.

Iniciativa 6.4. Estabelecer barramento de interoperabilidade dos sistemas do Governo federal, até 2020, de forma a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais compartilhem os dados.

[...]

Objetivo 7 - Políticas públicas baseadas em dados e evidências

Iniciativa 7.1. Produzir quarenta novos painéis gerenciais de avaliação e monitoramento de políticas públicas, até 2022.

Iniciativa 7.2. Catalogar, no mínimo, as trezentas principais bases de dados do Governo federal, até 2022.

Iniciativa 7.3. Disponibilizar o mapa de empresas no Brasil, até 2020.

Objetivo 8 - Serviços públicos do futuro e tecnologias emergentes

Iniciativa 8.1. Desenvolver, no mínimo, seis projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação com parceiros do Governo federal, instituições de ensino superior, setor privado e terceiro setor, até 2022.

Iniciativa 8.2. Implementar recursos de inteligência artificial em, no mínimo, doze serviços públicos federais, até 2022.

Iniciativa 8.3. Disponibilizar, pelo menos, nove conjuntos de dados por meio de soluções de **blockchain** na administração pública federal, até 2022.

Iniciativa 8.4. Implementar recursos para criação de uma rede **blockchain** do Governo federal interoperável, com uso de identificação confiável e de algoritmos seguros.

Iniciativa 8.5. Implantar um laboratório de experimentação de dados com tecnologias emergentes até 2023.

Objetivo 9 - Serviços preditivos e personalizados ao cidadão

Iniciativa 9.1. Implantar mecanismo de personalização da oferta de serviços públicos digitais, baseados no perfil do usuário, até 2022.

Iniciativa 9.2. Ampliar a notificação ao cidadão em, no mínimo, vinte e cinco por cento dos serviços digitais.

[...]

Objetivo 10 - Implementação da Lei Geral de Proteção de Dados no âmbito do Governo federal

Iniciativa 10.1. Estabelecer método de adequação e conformidade dos órgãos com os requisitos da Lei Geral de Proteção de Dados, até 2020.

Iniciativa 10.2. Estabelecer plataforma de gestão da privacidade e uso dos dados pessoais do cidadão, até 2020.

Objetivo 11: Garantia da segurança das plataformas de governo digital e de missão crítica

Iniciativa 11.1. Garantir, no mínimo, noventa e nove por cento de disponibilidade das plataformas compartilhadas de governo digital, até 2022.

Iniciativa 11.2. Implementar controles de segurança da informação e privacidade em trinta sistemas críticos do Governo federal, até 2022.

Iniciativa 11.3. Definir padrão mínimo de segurança cibernética a ser aplicado nos canais e nos serviços digitais, até 2022.

Objetivo 12 - Identidade digital ao cidadão

Iniciativa 12.1. Prover dois milhões de validações biométricas mensais para serviços públicos federais, até o final de 2020.

Iniciativa 12.2. Disponibilizar identidade digital ao cidadão, com expectativa de emissão de quarenta milhões, até 2022.

Iniciativa 12.3. Criar as condições para a expansão e para a redução dos custos dos certificados digitais para que custem, no máximo R\$ 50,00 (cinquenta reais) por usuário anualmente, até 2022.

Iniciativa 12.4. Disponibilizar novos mecanismos de assinatura digital ao cidadão, até 2022.

Iniciativa 12.5. Incentivar o uso de assinaturas digitais com alto nível de segurança.

Iniciativa 12.6. Estabelecer critérios para adoção de certificado de atributos para simplificação dos processos de qualificação de indivíduo ou entidade.

Iniciativa 12.7. Promover a divulgação ampla de sistemas e aplicações para uso e verificação das políticas de assinatura com códigos abertos e interoperáveis.

[...]

Objetivo 13 - Reformulação dos canais de transparência e dados abertos

Iniciativa 13.1. Integrar os portais de transparência, de dados abertos e de ouvidoria ao portal único gov.br, até 2020.

Iniciativa 13.2. Ampliar a quantidade de bases de dados abertos, de forma a atingir 0,68 (sessenta e oito centésimos) pontos no critério de disponibilidade de dados do índice organizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, até 2022.

Iniciativa 13.3. Melhorar a qualidade das bases de dados abertos, de forma a atingir 0,69 (sessenta e nove décimos) pontos no critério de acessibilidade de dados do índice

organizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, até 2022.

Objetivo 14 - Participação do cidadão na elaboração de políticas públicas

Iniciativa 14.2. Aprimorar os meios de participação social e disponibilizar nova plataforma de participação, até 2021.

Objetivo 15 - Governo como plataforma para novos negócios

Iniciativa 15.1. Disponibilizar, no mínimo, vinte novos serviços interoperáveis que interessem às empresas e às organizações até 2023.

[...]

Iniciativa 15.3. Criar dinâmica de integração entre os agentes públicos de transformação digital e o ecossistema de inovação **GovTech**, até 2022.

Iniciativa 15.4. Ampliar em vinte por cento a quantidade de competições de inovação abertas para a identificação ou o desenvolvimento de soluções de base tecnológica para o Governo federal realizadas no âmbito do gov.br/desafios, até 2022.

Iniciativa 15.5. Sistematizar e disseminar conhecimentos sobre compras públicas de inovação, até 2022.

Iniciativa 15.6. Incorporar a temática de **GovTechs** em, no mínimo, dois programas de empreendedorismo inovador ou de transformação digital, até 2022.

Iniciativa 15.7. Realizar, no mínimo, dois eventos sobre o uso de **GovTechs** na administração pública federal, com foco no marco legal das **start-ups**, nos termos do disposto na Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, até 2022.

Objetivo 16 - Otimização das infraestruturas de tecnologia da informação

Iniciativa 16.1. Realizar, no mínimo, seis compras centralizadas de bens e serviços comuns de tecnologia da informação e comunicação, até 2022.

Iniciativa 16.2. Ampliar o compartilhamento de soluções de **software** estruturantes, totalizando um novo **software** por ano, até 2022.

Iniciativa 16.3. Disponibilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas, até 2022.

Iniciativa 16.5. Migração de serviços de, pelo menos, trinta órgãos para a nuvem, até 2022.

Iniciativa 16.6. Negociar acordos corporativos com os maiores fornecedores de tecnologia da informação e comunicação do governo, de forma a resultar na redução de, no mínimo, vinte por cento dos preços de lista, até 2022.

Objetivo 17 - O digital como fonte de recursos para políticas públicas essenciais

Iniciativa 17.1. Aprimorar a metodologia de medição da economia de recursos com a transformação digital, até 2020.

Iniciativa 17.2. Disponibilizar painel com o total de economia de recursos auferida com a transformação digital, até 2020.

Objetivo 18 - Equipes de governo com competências digitais

Iniciativa 18.1. Capacitar, no mínimo, dez mil profissionais das equipes do Governo federal em áreas do conhecimento essenciais para a transformação digital.

Iniciativa 18.2. Difundir os princípios da transformação digital por meio de eventos e ações de comunicação, de forma a atingir, no mínimo, cinquenta mil pessoas, até 2022.

Iniciativa 18.3. Promover ações com vistas ao recrutamento e à seleção de força de trabalho dedicada à transformação digital e à tecnologia da informação na administração pública federal. (BRASIL, 2020, grifo nosso)

No que concerne ao eixo participação, incluiu-se o objetivo “participação do cidadão na elaboração de políticas públicas” (Objetivo 14), para o qual foi inserida a iniciativa “aprimorar os meios de participação social e disponibilizar nova plataforma de participação, até 2021” (iniciativa 14.2). Vale registrar que o portal “Gov.br” disponibiliza *link* de acesso para o

acompanhamento da execução da EGD 2020/2023, onde consta que a iniciativa 14.2 foi concluída, ou seja, que houve a implantação da nova plataforma de participação social³⁵.

Essa nova plataforma de participação social implantada para atendimento da EGD 2020-2023 é denominada de “Participa + Brasil”³⁶. Mas antes da sua implantação havia outra plataforma que reunia os recursos participativos no âmbito do governo federal. Tratava-se da “Participa.br”³⁷, que se encontra inativa para o cadastro de novas experiências participativas. Em 2020, houve a migração para a nova plataforma, cuja página inicial adota a seguinte identidade visual.

Figura 4 – *Homepage* da plataforma Participa + Brasil



Fonte: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/>

Como é possível visualizar na imagem acima, a participação disponível na plataforma Participa + Brasil dá-se por meio de consultas públicas, pesquisas de opinião pública, audiências públicas e colegiados.

A consulta pública, conforme “FAQ - Perguntas Frequentes Usuário Contribuinte”, “é um mecanismo de participação social, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, com o objetivo de receber contribuições sobre determinado assunto [...]”, em consonância com o Decreto nº 9.191/2017, que estabelece o procedimento

³⁵Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizjc2ODAwYjEtM2FINi00ZDIzLWJiNGItNDU5Zjk4MDM1MzFjIiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YW5lLWVmOThmYmFmYTk3OCJ9&pageName=ReportSection5c02b7b41052063a073c>

³⁶ Disponível em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/>

³⁷ Disponível em <http://www.participa.br/>

para a realização de consultas públicas prévias às propostas de atos normativos ao Presidente da República. Ainda de acordo com os esclarecimentos contidos na página, a intenção é promover o diálogo entre a Administração Pública e o cidadão, bem como “ampliar o debate, aprimorar aspectos relevantes e incentivar a participação da sociedade na tomada de decisões relativas à formulação e definição de políticas públicas”³⁸. Quanto ao módulo “Opine Aqui”, o objetivo é realizar pesquisas rápidas para coletar a opinião do cidadão, por meio de enquetes e envio de sugestões. Ambas as formas de participação, segundo esclarecimentos do FAQ, destinam-se a sondar a sociedade de forma geral sobre a elaboração de normas.

Esses dois recursos participativos são abertos a qualquer cidadão, mas é preciso realizar cadastro na plataforma, eis que não é permitida a participação anônima. Uma vez efetuado o *login*, o usuário pode ver as contribuições dos demais participantes, mas não é possível tecer comentários sobre as mesmas.

Ademais, consta a informação de que após o registro da contribuição, haverá sua avaliação pelo órgão responsável e o resultado será comunicado por *e-mail*, podendo também ser acompanhado pela página da consulta. O FAQ esclarece, por fim, que para ter ciência de novas consultas públicas, opiniões públicas e audiências públicas, basta ao usuário da plataforma selecionar as “áreas de interesse” ao realizar o seu cadastro na plataforma.

Analisando as informações constantes na plataforma ParticIPA + Brasil³⁹, constata-se que as modalidades participativas antes mencionadas são utilizadas por entidades e órgãos federais, especialmente ministérios, agências reguladoras e instituições de ensino⁴⁰.

³⁸FAQ disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/faq-perguntas-frequentes-usuarios>. Acesso em: 14 dez. 2022.

³⁹ Consulta realizada em 15/12/2022.

⁴⁰De acordo com consulta na plataforma ParticIPA + Brasil, os órgãos e entidades que já utilizaram os recursos do *site* para disponibilizar ao público as modalidades participativas disponíveis, foram os seguintes: Advocacia-Geral da União, Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Mineração, Agência Nacional de Saúde Suplementar, Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional de Transportes Aquaviários, Agência Nacional de Transportes Terrestres, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Agência Nacional de Águas, Agência Nacional do Cinema, Agência Nacional do Petróleo, Autoridade Nacional de Proteção de Dados, Banco Central do Brasil, Casa Civil da Presidência da República, Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Comissão de Valores Mobiliários, Conselho Federal de Contabilidade, Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 8ª Região, Controladoria-Geral da União, Fundação Cultural Palmares, Gabinete de Segurança Institucional, IFPR - Instituto Federal do Paraná, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Instituto Federal de Sergipe, Instituto Federal do Acre, Instituto Nacional da Propriedade Industrial, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Cidadania, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, Ministério da Defesa, Ministério da Economia, Ministério da Educação, Ministério da Infraestrutura, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Ministério da Saúde, Ministério das Comunicações, Ministério das Relações Exteriores, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Trabalho e Previdência, Ministério do Turismo, Secretaria de Governo da

O mecanismo de e-participação que tem sido mais utilizado na Participa + Brasil é a consulta pública, com 462 ocorrências, no período compreendido entre 12/08/2020 e 15/12/2022. As consultas mais recorrentes referem-se a projetos de lei, regimentos internos, normas regulamentadoras, regulamentos, instruções normativas, resoluções, decretos, contratações e tomada de subsídios. Portanto, de fato, como explicado no FAQ, as consultas públicas destinam-se mais a colher subsídios no processo de elaboração de normas.

Em geral, a consulta disponibiliza o texto da minuta do ato normativo e abre uma caixa de diálogo onde o participante deve escrever a sua contribuição, facultando-lhe a anexação de documentos. Observou-se, ainda, que o tema mais recorrente nas consultas públicas cadastradas na plataforma refere-se a trânsito, transporte e veículos. E os órgãos que mais se valeram desse mecanismo de e-participação foram o Ministério da Infraestrutura (210 resultados), o Ministério da Economia (64 resultados), o Ministério da Saúde (47 resultados) e o Ministério do Trabalho e Previdência (28 resultados) ⁴¹.

No que concerne ao mecanismo “Opine Aqui”, foram disponibilizadas 253 oportunidades participativas no período de 31/07/2020 a 15/12/2022. A maioria dos processos foram abertos pela Coordenação de Incorporação de Tecnologias do Ministério da Saúde, totalizando 171 opiniões públicas solicitadas. Embora estejam cadastradas no módulo “Opine Aqui”, muitas dessas chamadas encontram-se identificadas como “Consultas Públicas”. Também foram observadas tomadas de subsídios, pesquisas, cadastros, inventários, dentre outros, no módulo “Opine Aqui”. O formato padrão verificado é o de um questionário com respostas fechadas e/ou abertas, em que o participante clica em uma das opções disponibilizadas ou dá a sua opinião em forma de texto livre.

A plataforma registra que, ao todo, receberam-se 146.783 contribuições e que existem 118.824 usuários cadastrados⁴². Contudo, esses números são irrisórios comparados aqueles que representam o total de usuários cadastrados no “Gov.br”, plataforma de relacionamento do governo federal com os cidadãos. De acordo com dados publicados em junho de 2022 pelo

Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, Universidade Federal da Fronteira do Sul, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Universidade Federal de Alagoas, Universidade Federal de Alfenas, Universidade Federal de Campina Grande, Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre, Universidade Federal de Lavras, Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal de São Carlos, Universidade Federal de São Paulo, Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Federal do Cariri, Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Universidade Federal do Sul da Bahia e Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.

⁴¹ Dados coletados em 15/12/2022.

⁴² Dados coletados em 15/12/2022.

Ministério da Economia, 130 milhões de pessoas já são usuárias do “Gov.br”, o que representa 80% da população brasileira acima de 18 anos (BRASIL, 2022).

Ademais, para fins de comparação, a Pesquisa TIC Domicílios 2021, publicada em novembro de 2022 pelo Cetic.br, revelou, como visto anteriormente, que, em 2021, havia cerca de 59 milhões de domicílios com internet no Brasil, correspondendo a 82% dos domicílios brasileiros (NIC.br, 2022a). No que se refere ao governo eletrônico, a Pesquisa TIC Governo Eletrônico 2021, de autoria do mesmo centro de pesquisa, apurou que, em 2021, 70% dos usuários com 16 anos ou mais de idade usaram ou fizeram consulta de algum serviço público pela internet (NIC.br, 2022c). Esta última pesquisa também apurou que, embora a realização de consultas públicas *online* tenha sido mencionada por metade dos órgãos federais, a maior parte dos órgãos públicos federais e estaduais não ofereciam as ferramentas de participação analisadas pela pesquisa, a exemplo de enquetes e votação pela internet.

Trata-se de números bastante expressivos para o governo eletrônico, os quais, entretanto, não são acompanhados pelos números representativos da e-participação, ao menos na esfera federal, na plataforma Participa + Brasil. Para respaldar essa assertiva, colacionam-se alguns processos participativos abertos na referida plataforma e a correspondente adesão por meio das contribuições registradas, todos com o *status* “encerrado” (cf. ANEXO).

De uma maneira geral, os processos abertos são consultas públicas e outros mecanismos participativos para subsidiar a elaboração de normas com temática bastante específica e de caráter sobretudo técnico, o que pode justificar o pouco expressivo número de contribuições na maioria dos casos em cotejo com a relevância dos números de cidadãos usuários da plataforma de governo eletrônico na esfera federal. Temáticas dessa espécie tendem a agregar um nicho específico de profissionais e *experts* ou cidadãos com interesse em que a solução seja conduzida para uma determinada direção, conclamados por campanhas promovidas por grupos de interesse ou organizações que trabalham na defesa de direitos relacionados ao tema.

A doutrina acerca do tema da e-participação, no entanto, relaciona uma série de outros fatores que podem vir a obstar que melhores níveis de participação sejam obtidos no governo eletrônico, a começar pela própria disposição do governo, aliado à ideologia política adotada, em abrir esse diálogo com os cidadãos, tornando a Administração Pública mais porosa às contribuições e subsídios daqueles, o que redundaria em decisões públicas mais legítimas.

Dessa forma, ante as potencialidades oferecidas pelas TICs, a incidência do princípio democrático na Administração Pública e o amplo reconhecimento de que um dos eixos do governo eletrônico é a participação social, é pertinente adentrar na análise das razões pelas quais esse eixo participativo ainda não atingiu os níveis desejáveis e possíveis.

5.5 OBSTÁCULOS E BLOQUEIOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO GOVERNO ELETRÔNICO

Os obstáculos e bloqueios ao desenvolvimento do eixo participação no governo eletrônico são vários e de naturezas diversas, podendo ser caracterizados *prima facie* como fatores institucionais e fatores sociais, mas sem uma linha divisória precisa entre ambos.

5.5.1 Fatores institucionais

Os fatores institucionais precedem aos sociais. Assim, antes de avaliar o baixo envolvimento dos cidadãos nos processos participativos disponibilizados nas plataformas do governo eletrônico e as causas desse *déficit* de engajamento, é primordial averiguar em que profundidade e de que forma os mecanismos participativos têm sido ofertados. Isso leva a uma análise da participação no governo eletrônico sob as perspectivas política, jurídica e técnica.

Primeiro, os níveis de participação no governo eletrônico em todo o mundo são reflexo dos modelos políticos adotados. Outros fatores de natureza estrutural também têm relevância, como o nível de desenvolvimento econômico do país. Mas a primeira barreira é genuinamente a política, que pode ser resultado de uma pressão interna do sistema e também de pressões externas de agentes econômicos. Essa é, inclusive, uma das explicações para o desnível entre os índices de governo eletrônico e o de oferta de canais participativos que existe em alguns países. Como visto, existem países que apresentam alto índice em governo eletrônico, mas não é acompanhado por um alto índice em e-participação.

Assim, o sucesso da e-participação e também a repercussão que ela terá na relação entre os cidadãos e o Estado estão condicionados aos valores inerentes ao sistema político do país. Pondera-se que

em países que adotaram uma variante da democracia liberal, pode haver pouco ímpeto ou incentivo para que a elite política e as instituições representativas abandonem seu poder sobre a definição da agenda e a tomada de decisões. Em outros contextos, a falta de liberdade de expressão e outras limitações do espaço cívico podem constituir uma barreira para as formas mais políticas de e-participação; em tais contextos, pode-se esperar que os governos organizem a e-participação em torno da prestação de serviços públicos, concentrando-se em mecanismos de feedback público, na coprodução de serviços públicos e em modos de cocriação não politicamente ameaçadores (como hackathons e competições de inovação). (UNITED NATIONS, 2020, p. 138, tradução nossa)⁴³

⁴³Texto original: *In countries that have adopted a variant of liberal democracy, there may be little impetus or incentive for the political elite and representative institutions to relinquish their power over agenda setting and*

Nessa linha de raciocínio, o sistema jurídico será um reflexo das posições adotadas pelo poder político. Haverá uma maior ou menor abertura à participação cidadã por meio de previsão constitucional, legal e infralegal de mecanismos participativos em sintonia com o direcionamento dado pelo sistema político. A institucionalização dessas ferramentas participativas segue a mesma lógica, independentemente da existência de imposição legal.

Além disso, é preciso ter em consideração que, apesar de previstos e institucionalizados os mecanismos de e-participação, ainda poderá haver um bloqueio decorrente da intenção de grupos de interesse, políticos, econômicos ou ideológicos, de controlar a agenda e os debates, para influenciar os resultados dos processos participativos.

Na verdade, chega-se a apontar que o maior obstáculo à concretização da democracia participativa no Brasil é o poder econômico, que, a fim de manter o sistema capitalista e de acumulação de riqueza, “atua para que o poder político traduza mera garantia de reprodução contínua desse regime [...]” (MONTEIRO, 2019, p. 86), por meio do controle ou domesticação da participação popular, conferindo uma mera ilusão democrática, a fim de evitar rupturas no sistema. Ademais, os detentores dos cargos políticos daquele momento podem estar mais motivados em comunicar e defender suas pautas. Não se descarta ainda a possibilidade de controle do debate por grupos econômicos detentores dos meios de comunicação de massa, estimulados pelos mais diversos interesses que não o de agregar valores democráticos ao processo.

Outrossim, é digna de nota a tendência a uma resistência institucional dos representantes políticos e dos administradores públicos. Os primeiros desconfortáveis em compartilhar o poder político conquistado, ainda que em graus bem diminutos. Os gestores públicos, por sua vez, devido aos novos processos de *accountability* que tendem a ser gerados, promovendo o aumento na demanda de serviço, haja vista que precisam ser levados em conta de forma recorrente os *inputs* (*e-mails*, mensagens, comentários, dentre outros) recebidos dos cidadãos, o que avoluma o número de dados para serem analisados e tarefas decorrentes, sem um correspondente aumento da estrutura de pessoal (AGGIO e SAMPAIO, 2014).

decision-making. In other contexts, the lack of freedom of expression and other limitations of civic space can constitute a barrier to the more political forms of e-participation; in such contexts, Governments can be expected to organize e-participation around public service delivery, focusing on public feedback mechanisms, the co-production of public services, and nonpolitically-threatening modes of co-creation (such as hackathons and innovation competitions).

Nessa perspectiva, o controle governamental é apontado como um dos limites mais perceptíveis às iniciativas de participação na formulação de políticas públicas, pois incide na íntegra do processo, desde o início, quando se decide o que e como consultar, por exemplo, até o final, no momento de decidir o que fazer com a gama de contribuições recebidas durante a consulta pública ou outro processo participativo (MONTEIRO, 2019).

A institucionalização da e-participação, pela sua integração à cultura organizacional da Administração Pública, é fundamental. Esse processo passa pela construção de estruturas legais e regulamentares sobre esse eixo do governo eletrônico e também pela inclusão dos projetos de e-participação nos planos de desenvolvimento e orçamentários. Porém, em termos práticos, constata-se que a e-participação é invisível nas atividades de planejamento e orçamento governamentais (UNITED NATIONS, 2020).

A transparência, possibilitando o acesso às informações públicas é crucial também. Inclusive, a disponibilização de informações, na categorização adotada neste trabalho, é o primeiro e mais elementar nível da e-participação. Os quadros jurídicos pertinentes à transparência e ao acesso à informação devem ser suficientemente eficazes.

Outro obstáculo quando se fala em projetos de e-participação é o enfoque exclusivo na tecnologia. A tecnologia de fato é importante, pois sem ela sequer é possível falar em e-participação. Mas a simples criação de plataformas com recursos participativos não vai garantir que se obtenham níveis razoáveis de engajamento. Ou seja, não é a tecnologia de forma isolada que vai alavancar a participação. Nesse aspecto, a falta de análise das motivações que podem levar as partes interessadas a se engajarem pode redundar na perda de uma oportunidade de utilizar as habilidades e competências dos potenciais participantes do processo, que poderiam contribuir de maneira produtiva para aquele debate específico.

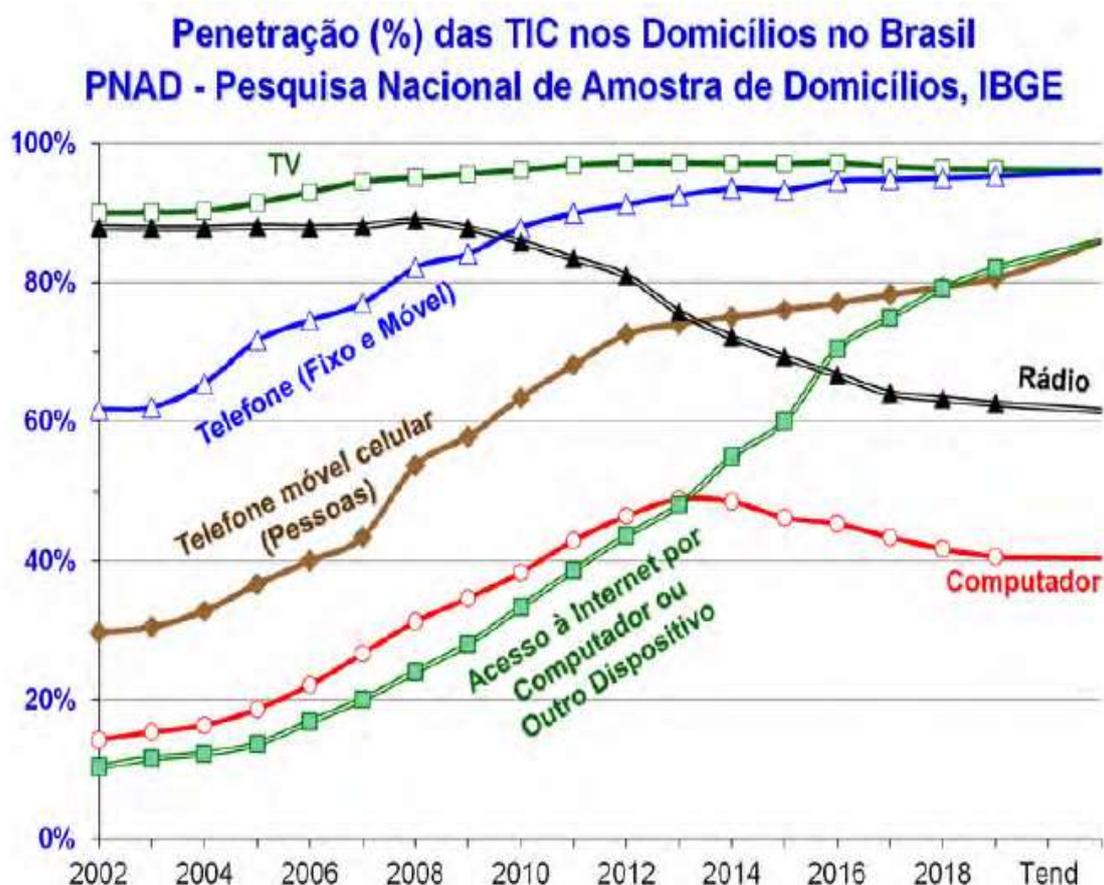
5.5.2 Fatores sociais

Um dos obstáculos sociais de maior relevância, embora não diga respeito especificamente ao eixo e-participação, mas ao acesso ao governo eletrônico como um todo, trata-se da exclusão digital, também referida como *digital gap* ou *digital divide*.

O conceito mais elementar de exclusão digital refere-se à falta de acesso às TICs que propiciariam o acesso ao governo eletrônico. E essa restrição tecnológica continua a ser um desafio bastante relevante, especialmente nos países com expressiva população de baixa renda, cujos recursos financeiros são insuficientes para prover até as necessidades mais básicas, como alimentação e habitação.

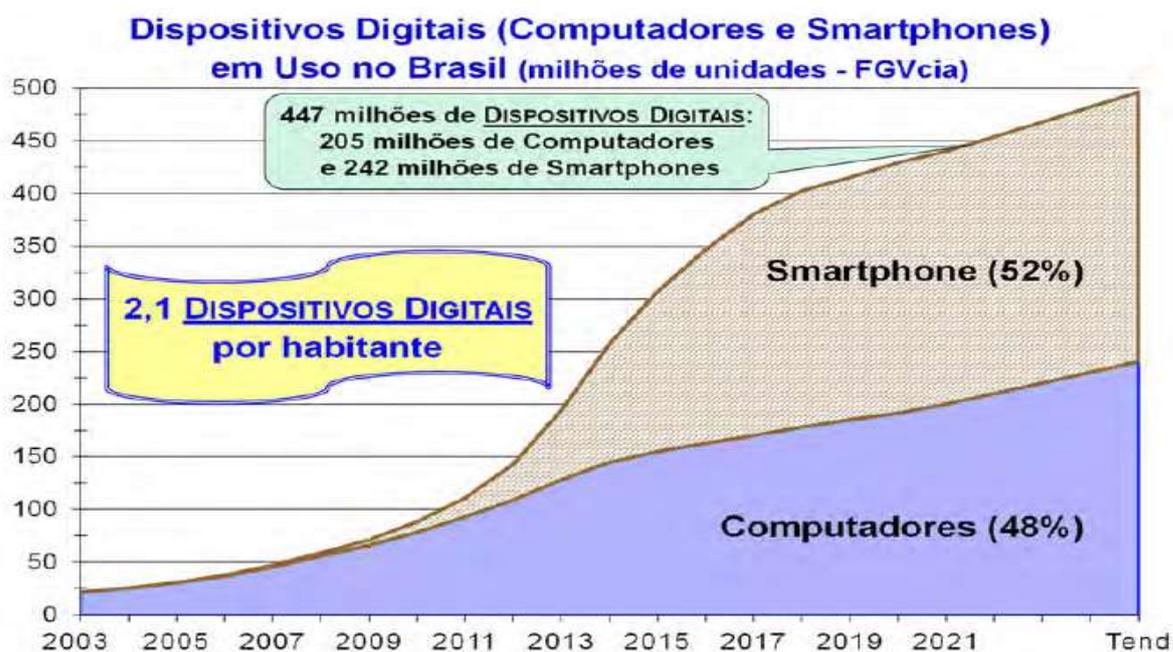
Nesse aspecto, observa-se no Brasil um salto nos últimos anos, principalmente em relação ao número de dispositivos digitais por habitante. Em junho de 2022, eram 447 milhões de dispositivos digitais em uso no país, dos quais 205 milhões eram computadores e 242 milhões eram *smartphones*. A densidade de dispositivos digitais por habitante passou de 50% em 2010 para 200% em 2020. Contabilizaram-se, ainda, 352 milhões de dispositivos portáteis (*smartphones, notebooks e tablets*), o que corresponde a 1,6 dispositivo por habitante. Ademais, em junho de 2022, havia no Brasil 1,2 telefone (fixo ou móvel) por habitante (MEIRELLES, 2022). Os *smartphones* tornaram-se a porta de entrada para o acesso a diversos serviços, como comércio eletrônico, entretenimento, serviços financeiros e também serviços públicos nas plataformas do governo eletrônico. Os gráficos a seguir ilustram as mencionadas estatísticas.

Figura 5 – Penetração das TICs nos domicílios brasileiros de 2002 a 2018



Fonte: MEIRELLES, 2022, n.p.

Figura 6 – Computadores e smartphones em uso no Brasil de 2003 a 2021



Fonte: MEIRELLES, 2022, n.p.

Figura 7 - Smartphones em uso no Brasil de 2005 a 2021



Fonte: MEIRELLES, 2022, n.p.

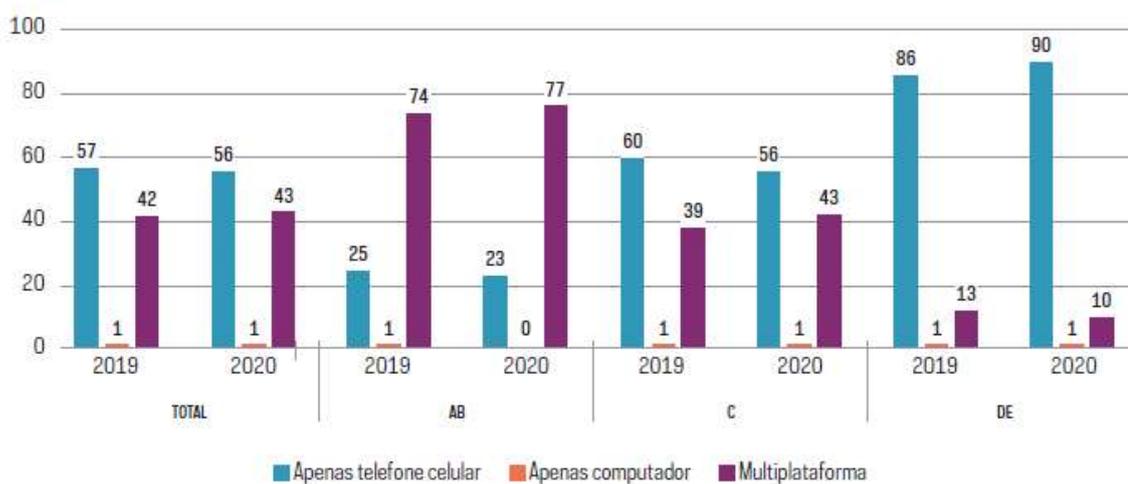
Em relação aos números do acesso à internet, os dados relativos ao ano de 2021 apontam que 81% da população brasileira a partir dos 10 anos de idade, o que correspondia a 148 milhões

de pessoas, era usuária da internet. Os aumentos mais expressivos foram no percentual de usuários na zona rural, que passaram de 53% em 2019 para 73% em 2021, e entre os idosos, com percentual de 48% em 2021. Para acessar à internet, o *smartphone* foi o meio mais utilizado, representando 99% dos acessos, um incremento de 13% em relação a 2019 (NIC.br, 2021).

Figura 8 – Usuários de internet no Brasil por tipo de dispositivo em 2019 e 2020

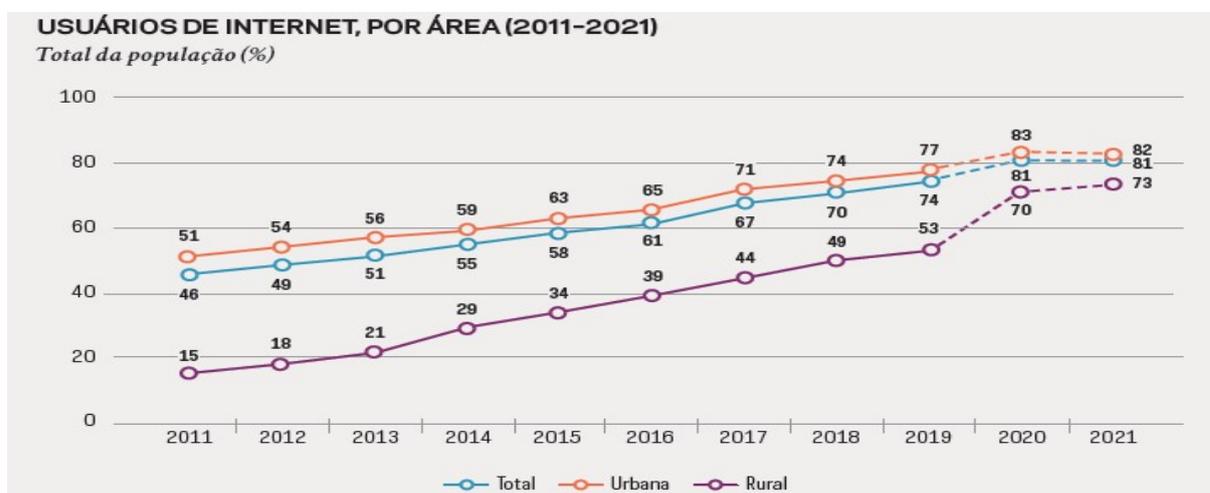
USUÁRIOS DE INTERNET, POR DISPOSITIVO UTILIZADO DE FORMA EXCLUSIVA OU SIMULTÂNEA (2019-2020)

Total de usuários de Internet (%)



Fonte: NIC.br, 2022a, p. 126.

Figura 9 – Usuários de internet por área de 2011 a 2021



Fonte: NIC.br, 2022a, p. 66.

O conceito de exclusão digital tem se ampliado para além do mero acesso às TICs. Conquanto esse aspecto ainda continue sendo um dos pontos críticos para o governo eletrônico em diversos países, nas populações mais marginalizadas, o conceito de exclusão digital foi ampliado e refinado, conforme explicado no texto a seguir.

Embora a exclusão digital tenha sido inicialmente enquadrada em termos de acesso à tecnologia (infraestrutura, depois Internet e depois banda larga), o conceito foi ampliado e refinado para incluir uma série de camadas que se combinam para excluir certos grupos do governo eletrônico e, de maneira mais geral, ter voz na governança digital. Dentro dessa estrutura conceitual mais ampla, as lacunas na competência digital constituem um aspecto importante da exclusão digital. O Quadro Europeu de Competência Digital para Cidadãos (DigComp) distingue cinco dimensões de competência digital (informação e alfabetização de dados, comunicação e colaboração, criação de conteúdo digital, segurança e resolução de problemas), com 21 competências relacionadas.

No caso de e- participação (e especialmente formas avançadas de participação), uma camada adicional de competência digital consiste nas habilidades necessárias para analisar e fornecer informações sobre propostas políticas complexas e outras iniciativas apresentadas para revisão e comentários públicos. Essas habilidades vão bem além da capacidade de usar recursos simples (como clicar no botão Curtir nas mídias sociais). (UNITED NATIONS, 2020, p. 132, tradução nossa)⁴⁴

Então, discutir a exclusão digital não é apenas tratar daqueles que não têm acesso à internet e às plataformas e aplicativos do governo eletrônico. Mas também dos que não detêm a habilidade suficiente para acessá-los e operá-los, o que é comumente chamado de analfabetismo digital, conceito no qual se incluem as pessoas que não dispõem de conhecimento ou apenas conhecimentos rudimentares das aplicações digitais, fato que as impede de realizar as etapas necessárias tanto para acessar serviços públicos como engajar-se nos processos participativos que vierem a ser disponibilizados, a iniciar pela etapa do registro na plataforma respectiva.

Além desse fator da exclusão digital, adverte-se que “a mera existência de espaços públicos institucionalizados para participação social não garante, de maneira suficiente, que

⁴⁴Texto original: *While the digital divide was initially framed in terms of access to technology (infrastructure, then Internet, then broadband), the concept has been broadened and refined to include a series of layers that combine to exclude certain groups from e-government and more generally from having a voice in digital governance. Within this broader conceptual framework, gaps in digital competence constitute an important aspect of the digital divide. The European Digital Competence Framework for Citizens (DigComp) distinguishes five dimensions of digital competence (information and data literacy, communication and collaboration, digital content creation, safety, and problem-solving), with 21 related competences. In the case of e-participation (and especially advanced forms of participation), an additional layer of digital competence consists of the skills necessary to analyse and provide input on complex policy proposals and other initiatives presented for public review and commentary. These skills go well beyond the ability to use simple features (such as clicking the Like button on social media).*

atores sociais participem de fato no processo de decisão política de determinada área da Administração Pública” (ALMEIDA, 2015, p. 105).

Ou seja, mesmo havendo processos participativos abertos nas plataformas do governo eletrônico e cidadãos com acesso a esses portais e as habilidades suficientes para inserir sua contribuição, não há garantia de êxito em termos quantitativos e qualitativos, ou seja, de uma participação mais ampla e efetiva.

A título de exemplo, os dados indicam que na Europa, apesar de um rápido aumento em serviços digitais entre os anos de 2014 e 2019, a proporção de pessoas que participaram de processos participativos, como consulta ou votação eletrônica, não se alterou em escala. Outrossim, uma análise das plataformas nacionais demonstrou que muitas apresentam baixos níveis de atividade desde a sua implantação (UNITED NATIONS, 2020).

Como a participação não é obrigatória, alguns outros aspectos suscitados para os baixos níveis de engajamento dos cidadãos nos processos participativos disponibilizados são a ausência de educação para a cidadania e a descrença de que as contribuições dadas serão levadas em conta nas tomadas de decisão, sem olvidar, ainda, da insuficiência na divulgação dos processos participativos.

Quanto a este último aspecto, importa mencionar o resultado de uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2016 com o objetivo de avaliar os serviços públicos prestados remotamente à sociedade sob a forma eletrônica pela Administração Pública Federal. Em um capítulo específico sobre as plataformas para a participação social em políticas públicas no governo digital, a partir do levantamento de dados na então plataforma “Participa.br”, além do “e-Democracia” e do “e-Cidadania”, apontou-se que uma das duas razões que influenciam negativamente o volume de participação social por meio digital é a insuficiente divulgação dos processos participativos à disposição dos cidadãos e das respectivas plataformas para envio das contribuições. O outro fator apontado pelo órgão de controle foi a baixa adesão dos agentes políticos e gestores públicos, o que já foi tratado em tópico anterior (BRASIL, 2016).

Assim, em vista desse elenco de fatores que demonstram a repercussão da conjuntura política, econômica, social e cultural sobre a oferta e eficácia de ferramentas participativas no governo eletrônico, é oportuno endereçar a dissertação para as soluções que se apresentam como pertinentes para fomentar as oportunidades de participação que as TICs já são capazes de proporcionar.

5.6 OS CAMINHOS POSSÍVEIS PARA APROFUNDAR A PARTICIPAÇÃO NO GOVERNO ELETRÔNICO

Os fatores acima direcionam a análise para ações e estratégias aptas a superar os obstáculos que se põem diante da implementação de um governo eletrônico mais democrático.

A linha de raciocínio construída no tópico anterior denota que, para o êxito em sentido amplo da participação no governo eletrônico, os governos, condicionados pelo modelo político vigente, devem estar dispostos a implementar as ferramentas participativas necessárias, as quais precisam ser institucionalizadas e integrar a cultura organizacional. É segura a compreensão de que essa integração oficial é de crucial importância na ampliação e aprofundamento da participação no governo eletrônico, conforme constatações que seguem:

Duas décadas de experiência com e-participação mostraram a importância crítica de vincular iniciativas de e-participação com processos institucionais formais, para que as pessoas vejam que a participação tem impacto. Dentro das organizações públicas, a integração das atividades de e-participação com tarefas e processos regulares, em oposição à sua existência em silos, também é muito importante para mudar a cultura administrativa e a mentalidade em relação à participação e torná-la sustentável ao longo do tempo; no entanto, esse processo de institucionalização permanece pouco compreendido (UNITED NATIONS, 2020, n.p., tradução nossa)⁴⁵.

Além disso, não basta que existam os recursos participativos. Os cidadãos devem ter ciência dos processos abertos à contribuição da sociedade, interesse em participar, além das habilidades necessárias, o que passa pela divulgação das ações, pelo incentivo à participação, pela educação para a cidadania e pela educação digital, dentre outros. Esses são alguns pressupostos para que o ciclo da e-participação seja concluído com êxito e, ao longo do tempo, seja construída uma tradição participativa. Dessa forma, o avanço da e-participação é complexo e está condicionado a diversos fatores. Essa é a conclusão de Aggio e Sampaio.

Ou seja, não basta demandar mais ferramentas de participação se elas não são efetivadas; não adianta efetivá-las se elas têm um *design* que não estimula a participação (Gronlund, 2003), e não adianta haver ferramentas perfeitas e disposição dos agentes políticos se os próprios cidadãos não desejam participar (Marques, 2010).

⁴⁵Texto original: *Failure of e-participation initiatives can often be traced to a lack of clear objectives, failure to analyse stakeholders' motivations to engage, lack of analysis of costs and benefits, and lack of evaluation. Two decades of experience with e-participation have shown the critical importance of linking e-participation initiatives with formal institutional processes, in order for people to see that participation has an impact. Within public organizations, the integration of e-participation activities with regular tasks and processes, as opposed to their existence in silos, is also very important for changing administrative culture and mindset with regard to participation and make the latter sustainable over time; yet, this process of institutionalization remains poorly understood.*

[...]

Por sua vez, em relação aos cidadãos participantes, é preciso avaliar para além de questões técnicas. Não basta, por exemplo, o *site* conter informações qualificadas para a participação e ferramentas digitais otimizadas para receber as contribuições. É preciso motivar o cidadão (Marques, 2010). A principal motivação estaria relacionada ao empoderamento da participação *on-line* dos cidadãos. (AGGIO e SAMPAIO, 2014, p. 217-218)

Nesse cenário, é primordial que os governos estimulem os processos participativos. Primeiro, com a criação e ampla divulgação de agenda com os cronogramas respectivos, por meio dos mais diversos canais, inclusive canais tradicionais em um primeiro momento, para que o processo não seja apropriado por grupos de interesse a partir de propagandas tendenciosas que não exploram todos os vieses da questão. Essa divulgação deve ser norteada pela transmissão de ideias claras sobre os processos participativos. As regras e os procedimentos também devem ser claros, inclusive os parâmetros que nortearão a absorção das contribuições pela Administração Pública, o que acaba por exigir uma capacidade analítica suficiente, representada por uma equipe com disponibilidade para receber e analisar as contribuições apresentadas, o que vem a ser um gargalo nos procedimentos participativos, mormente naqueles em que existe um grande número de participantes e volume elevado de contribuições.

Há uma ideia de que se os portais do governo eletrônico acolhem uma política de estímulo à participação de forma declarada, dispondo de um calendário *online* dos eventos participativos em andamento e previstos; disponibilizam informações suficientes em cumprimento ao direito de informação e ao dever de transparência para que haja um respaldo na contribuição apresentada pelos partícipes; e divulgam o resultado da participação e de que forma a contribuição foi incorporada às decisões sobre políticas públicas ou de que forma influenciou o conteúdo de um ato normativo, cria-se um ciclo positivo de capacitação dos cidadãos (UNITED NATIONS, 2014).

Outrossim, é primordial ser alimentado um sentimento de pertencimento, de modo que o cidadão se sinta legitimado e aceito, o que faz parte do processo de motivação que redundará em níveis mais elevados de participação. Um fator essencial nesse processo, que também é fator motivador de engajamento, é o *feedback* acerca dos processos abertos, como as consultas públicas. Pesquisas demonstram que a ausência desse retorno provoca o ceticismo quanto à relevância da contribuição, desestimulando a participação, que passa a ser considerada no senso comum uma “perda de tempo”, como exposto a seguir.

A introdução de mecanismos de engajamento e processos de participação muitas vezes gera grandes expectativas por parte das pessoas, especialmente quando tais medidas são anunciadas pelo Governo como oportunidades para reduzir a distância entre as

instituições formais e os cidadãos. Se as pessoas puderem ver com o tempo que suas contribuições são consideradas seriamente e os processos associados são transparentes, a e-participação pode levar a uma maior confiança nas instituições públicas. Por outro lado, a percepção de que os processos de e-participação estão desconectados e não impactam realmente a tomada de decisões ou a prestação de serviços pode reduzir a confiança nas instituições públicas. A e-participação (como qualquer forma de participação) pode ser uma faca de dois gumes. (UNITED NATIONS, 2020, p. 136, tradução nossa)⁴⁶

O objetivo desse encorajamento propugnado não é coligir participações relevantes em termos numéricos sem a preocupação com o conteúdo. A necessidade é de se estabelecer uma contribuição plural, sem a qual não faz sentido incentivar e investir em participação, que poderá converter-se em uma mera reprodutora de desigualdades. A exemplificar, no processo participativo aberto em 2015 na comunidade virtual do e-Democracia para discutir o projeto de lei do Marco Civil da Internet, constatou-se que o perfil dos participantes não representava os vários grupos políticos e os estratos sociais existentes no país, apesar da grande quantidade de participantes. Com efeito, de acordo com Freitas (2015), a maioria dos participantes era do sexo masculino (89%), brancos (68%), com prevalência da faixa etária entre 26 e 40 anos (47%), de alta escolaridade (53% com pós-graduação completa, 26% com ensino superior completo, 16% com ensino superior incompleto e apenas 5% com o ensino médio). Ademais, 47% possuíam renda superior a R\$ 9.000,00.

Determinados temas atrairão naturalmente certos grupos e setores da sociedade e não há demérito nesse fenômeno. Inclusive, alguns processos participativos são direcionados para um público-alvo específico. Mas estratégias são necessárias, especialmente em temas mais abertos, como a elaboração de políticas públicas gerais, para um alcance mais pluralista das contribuições recebidas e para que não se perpetue a prática de domínio do debate por poucos.

O engajamento dos cidadãos nos processos participativos do governo eletrônico também passa pela introdução de um *design* fácil e convidativo nas plataformas do governo eletrônico. Com efeito,

as tecnologias de informação devem ser viáveis e amigáveis para promover o uso, ao mesmo tempo em que o uso deve ser apoiado para promover o acesso expandido. Fornecer informações e serviços governamentais em formato eletrônico requer sistemas de informação bem planejados. Instituições públicas devem estar preparadas para fornecer dados e serviços em um formato compreensível e amigável. Isso pode

⁴⁶Texto original: *The introduction of engagement mechanisms and participation processes often generates high expectations from people, especially when such measures are advertised by the Government as opportunities to reduce the distance between formal institutions and citizens. If people can see over time that their input is given serious consideration and the associated processes are transparent, e-participation can lead to increased trust in public institutions. Conversely, the perception that e-participation processes are disconnected from and do not really impact decision-making or service delivery can reduce trust in public institutions. E-participation (like any form of participation) can thus be a double-edged sword*

incluir o acesso por indivíduos com vários graus de especialização, hardware que varia de obsoleto a moderno, várias plataformas e, possivelmente, vários idiomas. O objetivo é usar a tecnologia para atingir um público mais amplo e diversificado. Para conseguir isso, uma série de tecnologias será necessária. (BEAUMASTER, 2007, p. 138, tradução nossa)⁴⁷

Em um ambiente ainda caracterizado por um elevado grau de analfabetismo digital, especialmente entre a população com menos recursos financeiros e em grupos específicos como os idosos e pessoas com deficiência, a concepção de ferramentas intuitivas é premissa para uma adesão mais enquânime à e-participação. Um *design* simples em linguagem acessível permitirá que esses cidadãos com menos habilidades digitais possam utilizar as plataformas participativas do governo eletrônico e registrar a sua contribuição. E, para o público em geral, melhorará a experiência, tornando as ferramentas mais convidativas e engajantes, demandando, outrossim, menos tempo para a apreensão das informações necessárias ao embasamento da contribuição e também para o registro desta.

De acordo com a Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), no documento “Brasil Conectado: Programa Nacional de Banda Larga”, a inclusão digital significa

garantir que os cidadãos e instituições disponham de meios e capacitação para acessar, utilizar, produzir e distribuir informações e conhecimento, por meio das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), de forma que possam participar de maneira efetiva e crítica da sociedade da informação. (CGPID, 2010, p. 6)

Assim, o impulso à participação sob o ponto de vista do sujeito ativo, refletido na sua capacidade e propensão de se envolver nos respectivos processos, passa pela consideração de fatores endógenos (pessoais) e também de fatores exógenos, como o contexto financeiro, cultural, social e político em que o cidadão se insere (ALMEIDA, 2015). Levando em conta tais condicionamentos, o TCU relacionou algumas orientações a serem adotadas no desenvolvimento das soluções de TI para a disponibilização de serviços públicos em meio digital, aplicáveis também ao processo de criação dos instrumentos de participação *online*. As orientações explicitam a atenção que deve ser dada ao público-alvo, mediante a observância de suas características financeiras, educacionais e físicas e os meios pelos quais acessa a internet.

⁴⁷Texto original: *The information Technologies must be viable and user friendly in order to promote usage, while concurrently, usage must be supported in order to foster expanded access. Providing information and government services in an electronic format necessitates wellplanned information systems. Public institutions must be prepared to provide data and services in an understandable and user-friendly format. This may include access by individuals with varying degrees of expertise, hardware that ranges anywhere from obsolete to cutting edge, multiple platforms, and possibly a multitude of languages. The goal is to use technology to reach a wider and more diverse audience. In order to achieve this, an array of Technologies will be necessary.*

Além disso, recomenda-se que as campanhas de divulgação sejam desenhadas levando em consideração essas características e que o serviço de orientação aos usuários seja adaptado para a idade, nível educacional e as habilidades no uso das TICs (BRASIL, 2016).

É importante, portanto, ratificar que a preparação do cidadão para os processos participativos envolve o acesso às TICs e a aprendizagem de habilidades digitais, mas esses fatores são insuficientes para uma participação ampla e efetiva. A capacitação ou educação para a cidadania é também uma etapa dessa inclusão social, o que implica no “reconhecimento dos pressupostos de igualdade, oportunidade e liberdade” deferidos a todos (ALMEIDA, 2015, p. 81).

Porém, na esteira do que foi exposto ao longo deste trabalho, a disposição dos governos em alavancar esse processo é condição imprescindível, pois são necessárias condutas ativas dos entes públicos para a superação dos obstáculos antes mencionados. E, o mais desafiante, é o comprometimento do poder político em implantar essas ferramentas, estando jungido ao modelo de democracia adotado. Então, retomam-se os fundamentos sobre a adição de valores democráticos na Administração Pública, que é, ademais, uma das últimas fronteiras nas discussões sobre a democracia. Com efeito, “envolver cidadãos no processo de tomada de decisões que afetam diretamente suas vidas transformou-se, portanto, em uma necessidade de primeira ordem nas democracias contemporâneas” (ALMEIDA, 2015, p. 33-34).

6 CONCLUSÃO

A democracia participativa reclama um espaço para participação direta dos cidadãos em todas as esferas detentoras do poder de tomar decisões que lhes afetem a vida. A Administração Pública é uma dessas instâncias de tomada de decisão em que a contribuição dos cidadãos pode ser valiosa.

Em razão dessa constatação é que a Administração Pública se tornou uma das mais recentes fronteiras de expansão da democracia. Mas a democracia que se defende seja implantada nessa seara é a democracia que permita aos cidadãos influir nos processos de tomada de decisão, tornando-as mais legítimas e eficazes.

Por outro lado, vislumbram-se na recente expansão das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), que propiciaram o chamado governo eletrônico, oportunidades para a introdução de mecanismos de auscultação cidadã em ampla escala, o que poderia ser considerado o elemento faltante para concretizar o modelo de democracia antes mencionado, nos entes e órgãos que compõem a Administração Pública.

Mas a fórmula não é tão simples. É inafastável a constatação de que a definição sobre os usos que as tecnologias podem dispensar à democracia e, particularmente, aos processos democráticos na Administração Pública, depende de decisões sobre a própria extensão da democracia que se admite seja praticada. Ou seja, as TICs não vão, por si sós, impelir todo um sistema a implantar um modelo de democracia tão somente porque a tecnologia encontra-se em um nível de desenvolvimento suficiente para oferecer soluções capazes de superar questões de demografia e geografia.

Aqui reside o motivo pelo qual se iniciou esta dissertação por uma abordagem sobre a democracia. Entende-se que é preciso compreender, ainda que de maneira indireta, o que esse termo encerra, os seus institutos básicos, os fatos, movimentos e teorias que ensejaram as suas características mais marcantes e que, de igual forma, empuxaram-na para admitir a participação direta dos cidadãos na Administração Pública.

O governo eletrônico é um fenômeno que se construiu no contexto da sociedade da informação, caracterizada pelo uso exponencial das TICs nos mais diversos setores da vida. Conforme exposto neste trabalho, os estudiosos do tema consideram-no como a última e atual etapa da implantação das TICs na Administração Pública.

A evolução do governo eletrônico no Brasil dá indícios de que a democracia foi admitida como um atributo da Administração Pública, materializada pela e-participação. Com efeito,

viu-se ao longo do desenvolvimento desta dissertação que várias normas e uma gama de documentos publicados desde o ano 2000, quando foram dados os primeiros passos para a implantação do governo eletrônico na Administração Pública Federal, incluíram a participação social como um dos objetivos do governo eletrônico. Relembra-se, como exemplo pioneiro, o relatório emitido pelo Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), em 2002, ou seja, apenas dois anos após o marco inicial oficial do governo eletrônico no Brasil. No documento, o referido Comitê registrou que a prioridade do governo eletrônico era a promoção da cidadania, a incorporação da participação social e do controle social, superando a visão que se tinha dos cidadãos como meros clientes dos serviços públicos.

Da mesma forma, a Estratégia de Governança Digital (EGD) da Administração Pública Federal, publicada em 2016, fixou três eixos de abordagem, que foram o acesso à informação, a prestação de serviços e, mais uma vez, a participação social. Outrossim, a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), publicada em 2018, previu uma plataforma digital de participação social. Por fim, a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2023 incluiu, como um dos objetivos que nortearão transformação do governo por meio do uso das tecnologias digitais, a participação dos cidadãos na elaboração das políticas públicas, por meio da iniciativa “aprimorar os meios de participação social”.

Viu-se, ainda, que essa orientação de incluir a participação como um dos aspectos do governo eletrônico correspondeu a um movimento em sintonia com as diretrizes de organismos internacionais, como a ONU, a OCDE e o Banco Mundial, que dedicam atenção e realizam pesquisas sobre o fenômeno do governo eletrônico. Inclusive, foram criados índices específicos para fazer a medição da e-participação no mundo. O índice mais difundido é o *E-Participation Index* (EPI) da ONU, o qual tem por objetivo uma aferição da disposição e da capacidade dos governos em engajar os cidadãos para um diálogo acerca da prestação de serviços e, máxime, na formulação de políticas públicas por intermédio das TICs. Na verdade, a própria medição do nível geral de governo eletrônico nos países pesquisados, representado pelo índice EGDI da ONU, passou em certo momento a acolher, como subíndice, a participação. Diversos países abrigam experiências de e-participação, como visto, podendo ser destacadas como exitosas, no Brasil, os orçamentos participativos de Porto Alegre/RS e de Belo Horizonte/MG, além do Gabinete Digital do Estado do Rio Grande do Sul.

Mas, em nível federal, não se observou uma legislação contundente que imponha a participação social na Administração Pública como uma regra, ao menos na concepção de políticas públicas, mediante a adoção de ferramentas específicas, a exemplo do que pretendeu

estabelecer o revogado Decreto Federal nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS).

Não se pode deixar de mencionar, entretanto, as disposições constitucionais, além dos dispositivos da Lei nº 9.784/1999 e de disposições mais específicas, especialmente direcionadas para as Agências Reguladoras e Conferências Nacionais, bem como a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), na qual se determina que as aplicações de internet no âmbito do poder público devem buscar, dentre outros objetivos, o “fortalecimento da participação social nas políticas públicas”. Outrossim, não é possível olvidar da incidência do princípio democrático sobre a Administração Pública e o Direito Administrativo.

A colheita direta de dados na plataforma do governo federal que é destinada a reunir os processos participativos em nível federal (Participa + Brasil) demonstrou que os números da e-participação não são proporcionais aos índices de usuários cadastrados na plataforma do governo eletrônico federal (Gov.br), que já alcança mais de 130 milhões de pessoas, representando cerca de 80% da população brasileira acima de 18 anos. A plataforma Participa + Brasil, que alberga processos participativos federais desde o ano de 2020, conta com apenas 118.824 usuários cadastrados e foram registradas apenas 146.783 contribuições no período de cerca de dois anos e meio, entre os anos de 2020 e 2022.

Ora, se os idealizadores do governo eletrônico, que atuaram no seu delineamento, conclamaram que a ideia é não deixar ninguém para trás e, ademais, que a participação cidadã é um dos três eixos do governo eletrônico, é incoerente que os níveis de e-participação se encontrem em patamares tão destoantes quando comparados com os números de usuários de informações e serviços públicos, que completam os três eixos do governo eletrônico.

Daí se conclui que o eixo participativo do governo eletrônico ainda não atingiu os níveis desejáveis e possíveis. Isso conduz à análise dos obstáculos e bloqueios ao fortalecimento da e-participação, discussão que foi encetada na parte final desta dissertação.

Nessa análise não se pode olvidar que há, de fato, uma tendência incontestável de que o eixo do governo eletrônico mais penetrante no meio social venha a ser os serviços públicos, até por uma necessidade cogente da vida em sociedade. Por outro lado, a participação não tem a característica da compulsoriedade, nem é saudável que assumam tal caráter.

As primeiras barreiras destacadas, que não são específicas para o caso brasileiro, relacionam-se com a discussão anterior acerca do modelo de democracia adotado, o que também tem conexão com o poder econômico que pressiona o sistema para uma direção que melhor atenda aos respectivos interesses. Nesse sentido, é pressuposto da concretização da

participação no governo eletrônico a democracia que se pretende e permite realizar em um dado momento histórico e lugar.

Em adição, os fatores sociais da exclusão digital, considerada em um sentido largo e atualizado, e da falta de aptidão e interesse dos cidadãos em participar dos processos participativos, podem ter grande peso em um fracasso da e-participação e, por arrastamento, da própria democracia participativa que se reclama implementar no âmbito da Administração Pública.

Essas constatações demonstram que o avanço da e-participação é complexo e depende da superação de uma série de fatores. Em linha com essa assertiva, adverte-se que os caminhos possíveis para incrementar e aprofundar a participação no governo eletrônico devem incluir a ciência aos cidadãos sobre os processos abertos à sua contribuição e suscitar-lhes o interesse em participar, além de auxiliá-los na aquisição das habilidades necessárias, o que requer a divulgação das ações, o incentivo à participação, a educação para a cidadania e a educação digital.

As TICs têm aptidão para oferecer as ferramentas necessárias à incorporação de processos democráticos na Administração Pública, por intermédio das plataformas do governo eletrônico, mas as oportunidades democráticas no governo eletrônico não são dependentes exclusivas da tecnologia.

Ora, a tecnologia de que se dispõe detém um grau de aptidão suficiente para a colheita de contribuições dos cidadãos em tantas quantas forem as oportunidades abertas pelos governos, o que não foi suficiente para engendrar processos participativos exitosos do ponto de vista quantitativo e qualitativo.

É indubitável, nesse sentido, que há um amplo espaço para avanço da e-participação no governo eletrônico. Contudo, estratégias vigorosas precisarão ser implantadas para a exploração de todo esse potencial, a depender de um esforço concentrado do poder político e da sociedade, condicionados pela disposição de ambos em permitir e participar desses processos, respectivamente.

REFERÊNCIAS

- AGGIO, Camilo O.; SAMPAIO, Rafael C. A democracia digital do gabinete do governador: o perfil e os limites de um modelo consultivo de participação. In: SILVEIRA, Sérgio A. da; BRAGA, Sérgio; PENTEADO, Cláudio (Org.). *Cultura, política e ativismo nas redes sociais*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2019/03/RedesDigitais-web.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2022.
- ALMEIDA, Rafael Alves de. *Governança colaborativa em políticas públicas*. Rio de Janeiro: Tamanduá, 2015.
- AUBY, Jean-Bernard. Remarques préliminaires sur la Démocratie Administrative. In: *Revue Française d'Administration Publique*, [S.l.], n. 137-8, pp. 13-19, 2011. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2011-1-page-13.htm>. Acesso em: 06 ago. 2022.
- AVILA, Carlos Federico Domínguez; ARRAES, Virgílio Caixeta. História do tempo presente, interdisciplinaridade e qualidade da democracia na América Latina: a terceira onda de autocratização em perspectiva. *História, histórias*, [S.l.], vol. 8, nº 16, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/hh/article/download/28123/27778/86782>. Acesso em: 20 jan. 2023.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, [S. l.], v. 1, n. 2, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6925>. Acesso em: 17 fev. 2022.
- BARNÉS, Javier. Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información e del Conocimiento. *Revista Andaluza de Administración Pública*, Sevilla, n. 40, out., nov., dez./2000. Disponível em: http://www.uhu.es/javier_barnes/Other_Publications_files/Una%20reflexion%20introductoria%20sobre%20el%20Derecho%20Administrativo%20y%20la%20Administracion%20Publica%20de%20la%20Sociedad%20de%20la%20Informacion%20y%20el%20Conocimiento.pdf. Acesso em: 18 dez. 2022.
- BEAUMASTER, Suzanne. E-participation models. In: GARSON, G. David (ed.). *Modern public information technology systems: issues and challenges*. Hershey: IGI Publishing, 2007.
- BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BERNARDES, Marciele Berger. *Democracia na sociedade informacional: políticas necessárias ao desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros*. 2011. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/95322>. Acesso em: 17 fev. 2022.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. A democracia participativa como alternativa constitucional ao presidencialismo e ao parlamentarismo. *Revista ESMAFE – Escola de Magistratura Federal da 5ª Região*, Recife, v. 3, 2002. Disponível em: <https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/124>. Acesso em: 17 dez. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 nov. 2020.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. *Decreto Presidencial s/n, de 03 de abril de 2000*. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação (Revogado pelo Decreto nº 10.087, de 05 de novembro de 2019). Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/dnn8917.htm#:~:text=DECRETO%20DE%2003%20DE%20ABRIL,novas%20formas%20eletr%C3%B4nicas%20de%20intera%C3%A7%C3%A3o.. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências (Revogado pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019). Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de auditoria: Avaliação do uso de tecnologias digitais no provimento de serviços públicos*. Processo TC 010.638/2016-4. Rel.

Benjamin Zymler. Brasília, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25E7CDA79015E869687733D69>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. *Estratégia de Governança Digital – EGD 2016 – 2019*. Transformação digital: cidadania e governo. [S.l.:s.n.][2016?]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/egd/arquivos/resumo-executivo-2013-estrategia-de-governanca-digital.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. *Estratégia brasileira para a transformação digital: e-digital*. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, 2018.

BRASIL. Ministério da Gestão e da inovação em serviços públicos. *DO ELETRÔNICO AO DIGITAL*. [S.l.:s.n.], 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/doelettronico-ao-digital>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020*. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10332.htm. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Participa mais Brasil*. Página inicial. [S.l.:s.n][2020?] Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/navegacao>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. *Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021*. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14129.htm. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Gestão e da inovação em serviços públicos. Ministério da Economia. *Gov.br atinge 130 milhões de usuários*. [S.l.:s.n], 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/06/gov-br-atinge-130-milhoes-de-usuarios#:~:text=O%20n%C3%BAmero%20equivale%20a%2080,de%2018%20anos%20no%20pa%C3%ADs.&text=Cento%20e%20trinta%20milh%C3%B5es%20de,de%2018%20anos%20no%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da inovação em serviços públicos. *Painel de monitoramento de serviços federais*. [S.l.:s.n], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/central-de-qualidade/painel-de-monitoramento-de-servicos-federais>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BREGA, José Fernando Ferreira. *Governo eletrônico e direito administrativo*. Brasília/DF: Gazeta Jurídica, 2015.

CASTANHO, Valéria. Da opinião à cooperação: uma reflexão sobre a participação

do cidadão na democracia digital. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 57, n. 227, jul./set. 2020, p. 193-210. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/227/ril_v57_n227_p193. Acesso em: 27 ago. 2021.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CASTRO, Renato Lima Martins. *Procedimentalização, participação e administração pública digital: uma contribuição à operatividade da participação administrativa procedimental através das TIC no ordenamento brasileiro*. 2016. 143 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Administrativas) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/31676>. Acesso em: 12 ago. 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [S.l.], n. 28-29, pp. 85-106, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100005>. Acesso em: 17 mar. 2022.

CORREIA, Jorge Alves. Formas de participação administrativa no direito português. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 81-107, out./dez. 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/129/41884/91055>. Acesso em: 12 ago. 2022.

CORVAL, Paulo R. dos S. Democracia Representativa: Revisitando John Stuart Mill. *Revista de Informação Legislativa*, [S.l.], Ano 52, n. 206, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/512458#:~:text=Apresenta%20quadro%20tipogr%C3%A1fico%20com%20registros,das%20principais%20teorias%20da%20representa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 28 fev. 2022.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. *Seqüência*, Florianópolis/SC, n. 84, p. 209-242, abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 12 ago 2022.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; COELHO, Taiane Ritta; POZZEBON, Marlei. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *ERA*, São Paulo, v. 54, n. 3, p. 296-308, maio/jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/z863tSHCDW7mbNVpQqTDNzS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 jan. 2023.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 2016.

DALAQUA, Gustavo Hessmann. Democracia representativa, conflito e justiça em J. S. Mill. *Dois Pontos: Revista dos Departamentos de Filosofia da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federa de São Carlos*, Curitiba, São Carlos, v. 13, n. 2, p. 15-37, out. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/doispontos/article/view/43067>. Acesso em: 27 fev. 2022.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

DELGADO, Isaac Martín. Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada. *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 180, p. 353-386, septiembre-diciembre 2009. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3209548>. Acesso: 18 dez. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. In: *Boletim de Direito Administrativo*, [S.l.], n. 9, p. 503-512, set. 1993. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45639/47412/%2098680>. Acesso em: 17 fev. 2022.

ECONOMIST INTELLIGENCE - EIU. *Democracy Index 2021: the China challenge*. [S.l.:s.n.], 2021. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. *Europe and the Global Information Society – Recommendations to the European Council*. Bruxelas: [s.n.], 1994. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/44dad16a-937d-4cb3-be07-0022197d9459>. Acesso em: 19 jan. 2023.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the world 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule*. Washington DC: [s.n.], 2022. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule>. Acesso em: 28 fev 2022.

FREITAS, Christiana Soares de. Desafios e tendências: mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação – política digital. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (org.). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016. p. 111-135. Disponível em: http://livro.democraciadigital.org.br/files/2017/05/Cap4_FREITAS_2016.pdf. Acesso em: 17 fev. 2022.

GOMES, Wilson. A Democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Fronteiras – Estudos Midiáticos*, [S.l.], v. 7, n. 3, pp. 214-22, 2005. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>. Acesso em: 17 fev. 2022.

GOMES, Wilson. *A democracia no mundo digital: história, problemas e temas*. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018. E-book Kindle.

GOVLAB. *Crowdlaw Catalog*. Disponível em: <https://catalog.crowd.law/>. Acesso em 13 jan. 2023.

HABERMAS, Jürgen Habermas. Três modelos de democracia. *Revista Lua Nova*, [S.l.], n. 36, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/tcSTz3QGHghmfzvbvL6m6wcK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2022.

HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública: mecanismos de realização do Estado Democrático de Direito.

Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 11, n. 130, p. 3845, dez. 2011. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/20867/33801>. Acesso em: 25 fev. 2022.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAGRANI, Eduardo. *Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático*. Curitiba: Juruá, 2014.

MARQUES, Marcelo Henrique Pereira. Administração pública democrática. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 199- 235, set./dez. 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/125/347/3390>. Acesso em: 26 jul. 2022.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDAUAR, Odete. Variações sobre um tema de todos: democracia. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de (Coord.). *Tomo 1 - Democracia, Justiça e Cidadania: Desafios e Perspectivas – Homenagem Ao Ministro Luís Roberto Barroso*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4040/4202/26663>. Acesso em: 22 dez. 2022. p. 291-299.

MEIRELLES, Fernando S. *33ª Pesquisa Anual do FGVcia: Uso da TI nas Empresas*. São Paulo: FGV EAESP, 2022.

MESQUITA, Kamila. A evolução do governo eletrônico no Brasil e a contribuição das TIC na redefinição das relações entre governo e sociedade. *COMUNICOLOGIA*, [S.l.], v. 12, n. 2, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RCEUCB/article/view/10900>. Acesso em: 12 ago. 2022.

MONTEIRO, Maurício Gentil. *Democracia participativa e as novas tecnologias de informação e comunicação: desafios e perspectivas 2019*. Curitiba: Appris, 2020. E-book Kindle.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Direito Administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional - A&C*, ano 15, n. 45, jul./set. 2011. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/123/86/623>. Acesso em: 22 dez. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Déficit democrático do Estado Brasileiro (legislativo e administrativo). *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 15, n. 175, p. 9-15, set. 2015. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/21185/42282>. Acesso em: 27 jul. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Estado pós-moderno. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo No Século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/173ra1/1798/6221>. Acesso em: 5 jan. 2023.

MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. *Controle democrático da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

NOHARA, Irene Patrícia. Consensualidade e gestão democrática do interesse público no Direito Administrativo contemporâneo. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 78, p. 2951, mar./abr. 2013. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/21301/47976>. Acesso em: 26 jul. 2022.

NOVECK, Beth Simone. Crowdlaw: inteligência coletiva e processos legislativos. Tradução de Christiana Freitas, Samuel Barros e Sivaldo Pereira da Silva. *Esferas*, [S. l.], n. 14, p. 80-98, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/esf/article/view/10887/6338>. Acesso em: 07 dez. 2022.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR - NIC.br. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2021*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2022a. Disponível em: <https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2021/>. Acesso em: 05 out. 2022.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR - NIC.br. *Painel TIC Covid-19: pesquisa on-line com usuários de internet no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2022b. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20220404170927/painel_tic_covid19_4edicao_livro%20eletronico.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022b.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR - NIC.br. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico 2021*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2022c. Disponível em: <https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-no-setor-publico-brasileiro-tic-governo-eletronico-2021/>. Acesso em: 12 out. 2022.

OCDE. *Implementing e-government in OECD countries: experiences and challenges*. [S.l.:s.n.], [2006?]. Disponível em: <https://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf>. Acesso em: 02 set. 2022.

OCDE. *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. [S.l.]: Public Governance and Territorial Development Directorate, 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>. Acesso em: 12 ago. 2022.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação de direitos fundamentais. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 8, n. 88, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=53908>>. Acesso em: 21 maio 2021.

O PROJETO. *Latinno*, [S. l.:s.n.], [2020?]. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt/project-information/>. Acesso em: 13 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. *Carta democrática interamericana*. Washington, D. C.: Unidade para a Promoção da Democracia da OEA (UDP), 2001.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

PESSOA, Robertônio. *Direito administrativo e democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

POSSAMAI, Ana Júlia. Democratização do Estado digital: Governança eletrônica e e-participação no ciclo de políticas públicas. In: II CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO, 2., 2011, Brasília. *Anais [...]*. Brasília: Brasília: IPEA, 2011. p. 1-21.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Santana da Parnaíba: LM&X, 2004.

QUITES, Henrique Lima. Por uma administração pública participativa: as ferramentas de controle e eficiência mediadas pela consensualidade. *Revista Brasileira de Direito Municipal - RBDM*, [S.l.], ano 7, n. 33, jul./set. 2009. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/149/21322/48305>. Acesso em: 5 jan. 2023.

RASLAN, Alexandre Lima; SOUZA NETO, Antônio Barbosa de. Estado da arte da participação popular na democracia brasileira: retrospecto e prognose. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de (Coord.). *Tomo 1 - Democracia, Justiça e Cidadania: Desafios e Perspectivas – Homenagem Ao Ministro Luís Roberto Barroso*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4040/4202/26663>. Acesso em: 22 dez. 2022.

REINHARD, Nicolau; DIAS, Isabel de Meiroz. Categorization of e-gov initiatives: a comparison of three perspectives. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 2005, Santiago. *Anales*. Chile, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/357093479_CATEGORIZATION_OF_E-GOV_INITIATIVES_-A_COMPARISON_OF_THREE_PERSPECTIVES. Acesso em: 08 jan. 2023.

REZENDE, R. M. *Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto?* Brasília: Núcleo de

Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out. 2014 (Texto para Discussão nº 158). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 02 dez. 2020.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B de S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 42-51.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SECRETARIA-EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA DE INCLUSÃO DIGITAL – CGPID. Brasil Conectado: Programa Nacional de Banda Larga. [S.l.:s.n], 2010.

SILVA, Júlio Cezar Bittencourt. *Um prefácio ao direito administrativo democrático*. Curitiba: JSE, 2019.

TÁCITO, Caio. Direito administrativo participativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 242, p. 133–138, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42974>. Acesso em: 17 dez. 2022.

TAKAHASHI, Tadao. *Sociedade da informação no Brasil: livro verde*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/handle/1/434>. Acesso em: 12 ago. 2022.

UNESCO. *E-government toolkit for developing countries*. New Delhi, Índia: National Informatics Centre (NIC), Department of Information Technology, Ministry of Communication & IT, Government of India, 2005.

UNESCO. *Defining E-Governance*. [S.l.], 2005b. Disponível em: https://webarchive.unesco.org/20161021003528/http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=4404&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Acesso em: 19 jan. 2023.

UNITED STATES. *107th Congress. Public law n. 107-347. E-government act of 2002*. Dec. 17th, 2002. Disponível em: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ347/PLAW-107publ347.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2022.

UNITED NATIONS. *Benchmarking E-Government: A Global Perspective*. New York, Estados Unidos: United Nations Division for Public Economics and Public Administration, 2002. Disponível em: <https://desapublications.un.org/file/790/download>. Acesso em: 30 nov. 2022.

UNITED NATIONS. *World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads*. New York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2003. Disponível em: <https://desapublications.un.org/file/639/download>. Acesso em: 30 nov. 2022.

UNITED NATIONS. *UN Global e-government readiness report 2004: towards access for opportunity*. New York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2004. Disponível em: <https://desapublications.un.org/file/785/download>. Acesso em: 30 nov. 2022.

UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution adopted by the General Assembly. 2005a World Summit Outcome*. Disponível em:

https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/general_assembly_world_summit_outcome_2005.pdf. Acesso em: 13 mar 2022.

UNITED NATIONS. *UN Global E-government Readiness Report 2005: From E-government to E-inclusion*. New York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2005b. Disponível em: <https://desapublications.un.org/file/783/download>. Acesso em: 16 out. 2022.

UNITED NATIONS. *UN E-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance*. New York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2008. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2008>. Acesso em: 16 out. 2022.

UNITED NATIONS. *UN E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*. New York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2010. Disponível em: <https://desapublications.un.org/file/737/download>. Acesso em: 10 dez. 2022.

UNITED NATIONS. *UN E-Government Survey 2012: E-Government for the People*. New York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2012a. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/unpan048065.pdf>. Acesso em: 16 out. 2022.

UNITED NATIONS, Assembleia Geral. *Declaração universal da democracia: resolução A/62/7 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU*, setembro de 2007. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2012b.

UNITED NATIONS. *UN E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*. New York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2014. Disponível em: https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2014-survey/e-gov_complete_survey-2014.pdf. Acesso em: 23 out. 2022.

UNITED NATIONS. *UN E-Government Survey 2016: E-Government for Sustainable Development*. New York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2016. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/E-Government%20Survey%202016.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

UNITED NATIONS. *UN E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies*. New York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2018. Disponível em: https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2018-survey/e-government%20survey%202018_final%20for%20web.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

UNITED NATIONS. *UN E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. New York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2020. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>. Acesso em: 11 set. 2022.

UNITED NATIONS. *UN E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government*. New York, Estados Unidos: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2022. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>. Acesso em: 14 dez. 2022.

WEISSMANN, James. *Democracia participativa*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020. E-book Kindle.

WORLD BANK GROUP. *GovTech Maturity Index: The State of Public Sector Digital Transformation*. Washington, DC: World Bank, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36233>. Acesso em: 01 nov. 2022.

WORLD BANK GROUP. *Atualização do Índice de Maturidade GovTech 2022*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/programs/govtech/2022-gtmi#1>. Acesso em: 13 jan. 2023.

ANEXO – Amostra de processos participativos disponibilizados na Plataforma Participa + Brasil⁴⁸

Consulta Pública para o Decreto que institui o sistema de logística reversa de embalagens de papel e papelão

Órgão: Ministério do Meio Ambiente

Setor: MMA - Secretaria de Qualidade Ambiental

Status: Encerrada

Publicação no DOU: 03/11/2022

Abertura: 03/11/2022

Encerramento: 02/12/2022

Contribuições recebidas: 1488

Responsável pela consulta: Secretaria de Qualidade Ambiental

Minuta de Resolução que dispõe sobre equipamentos de mobilidade individual autopropelidos, bicicletas elétricas e ciclomotores, destinados a circular em via pública

Órgão: Ministério da Infraestrutura

Setor: MINFRA - Ouvidoria - Secretaria Executiva

Status: Encerrada

Abertura: 01/11/2022

Encerramento: 30/11/2022

Processo: 50000.005947/2021-18

Contribuições recebidas: 470

Responsável pela consulta: Secretaria Nacional de Trânsito - SENATRAN

Minuta de Resolução que visa disciplinar o procedimento de chamamento de consumidores (recall) para substituição ou reparo de veículos que forem considerados nocivos ou perigosos à saúde ou segurança

Órgão: Ministério da Infraestrutura

Setor: MINFRA - Ouvidoria - Secretaria Executiva

Status: Encerrada

Abertura: 01/11/2022

Encerramento: 30/11/2022

Processo: 50000.029761/2021-54

⁴⁸ Amostra extraída da plataforma Participa + Brasil, disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/pagina-inicial>. Acesso em: 15 dez. 2022.

Contribuições recebidas: 141

Responsável pela consulta: Secretaria Nacional de Trânsito – SENATRAN

Minuta de Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos que estabelece modalidades, diretrizes e critérios gerais para a prática de reúso direto não potável de água, e dá outras providências

Órgão: Ministério do Desenvolvimento Regional

Sector: MDR - Departamento de Recursos Hídricos e Revitalização de Bacias Hidrográficas

Status: Encerrada

Publicação no DOU: 20/10/2022

Abertura: 20/10/2022

Encerramento: 08/11/2022

Processo: 59000.017605/2022-04

Contribuições recebidas: 458

Responsável pela consulta: CGRH/DRHB/SNSH

Contato: cnrh@mdr.gov.br; (61) 2108-1233/1624

Decreto que institui, no âmbito da União, a Política de Transporte Ferroviário de Passageiros

Órgão: Ministério da Infraestrutura

Sector: MINFRA - Ouvidoria - Secretaria Executiva

Status: Encerrada

Abertura: 26/10/2022

Encerramento: 03/11/2022

Processo: 50000.033246/2021-79

Contribuições recebidas: 3

Responsável pela consulta: Secretaria Nacional de Transportes Terrestres - SNTT

Plano Nacional de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais (RegularizAgro)

Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Sector: MAPA - Serviço Florestal Brasileiro

Status: Encerrada

Publicação no DOU: 06/10/2022

Abertura: 04/10/2022

Encerramento: 19/10/2022

Processo: 21000.020254/2022-38

Contribuições recebidas: 39

Responsável pela consulta: Diretoria de Regularização Ambiental - SFB/ MAPA

Minuta de Resolução: Diretrizes para elaboração dos Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas e outras providências

Órgão: Ministério do Desenvolvimento Regional

Setor: MDR - Departamento de Recursos Hídricos e Revitalização de Bacias Hidrográficas

Status: Encerrada

Publicação no DOU: 02/09/2022

Abertura: 26/08/2022

Encerramento: 30/09/2022

Contribuições recebidas: 236

Responsável pela consulta: CGPRH/DRHB/SNSH

Contato: pnrh@mdr.gov.br; (61) 2108-1861/1360

Consulta pública à Minuta da nova Instrução Normativa que regulamentará o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente

Órgão: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

Setor: IBAMA - Centro Nacional do Processo Sancionador Ambiental

Status: Encerrada

Abertura: 08/09/2022

Encerramento: 22/09/2022

Contribuições recebidas: 187

Responsável pela consulta: COORDENAÇÃO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (CCAS)

Contato: ccas.sede@ibama.gov.br

Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas

Órgão: Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Status: Encerrada

Publicação no DOU: 16/08/2022

Abertura: 16/08/2022

Encerramento: 15/09/2022

Contribuições recebidas: 2504

Responsável pela consulta: Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Contato: normatizacao@anpd.gov.br

Novo processo de formação de condutores de veículos automotores e elétricos

Órgão: Ministério da Infraestrutura

Setor: MINFRA - Ouvidoria - Secretaria Executiva

Status: Encerrada

Abertura: 10/08/2022

Encerramento: 08/09/2022

Processo: 50000.007956/2021-43

Contribuições recebidas: 16054

Minuta de resolução de aprovação do manual de formação do condutor

Órgão: Ministério da Infraestrutura

Setor: MINFRA - Ouvidoria - Secretaria Executiva

Status: Encerrada

Abertura: 10/08/2022

Encerramento: 08/09/2022

Processo: 50000.007956/2021-43

Contribuições recebidas: 10686

Texto-Base do Programa Nacional de Revitalização de Bacias Hidrográficas (PNRBH)

Órgão: Ministério do Desenvolvimento Regional

Setor: MDR - Departamento de Recursos Hídricos e Revitalização de Bacias Hidrográficas

Status: Encerrada

Publicação no DOU: 04/07/2022

Abertura: 05/07/2022

Encerramento: 03/08/2022

Contribuições recebidas: 27

Projeto de Lei que institui o Programa de Proteção à Vida de Crianças e Adolescentes

Órgão: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

Setor: MMFDH - Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Status: Encerrada

Abertura: 18/05/2022

Encerramento: 18/06/2022

Processo: 00135.208202/2022-96

Contribuições recebidas: 17

Portaria para alienação e celebração de convênios de delegação de rodovias federais; e procedimentos relacionados à transferência e reversão de bens rodoviários

Órgão: Ministério da Infraestrutura

Setor: MINFRA - Ouvidoria - Secretaria Executiva

Status: Encerrada

Abertura: 05/05/2022

Encerramento: 23/05/2022

Processo: 50000.012679/2022-71

Contribuições recebidas: 25

Norma Regulamentadora n.º 35 (Trabalho em Altura)

Órgão: Ministério do Trabalho e Previdência

Setor: MTP - Secretaria de Trabalho

Status: Encerrada

Publicação no DOU: 14/04/2022

Abertura: 14/04/2022

Encerramento: 15/05/2022

Processo: 19966.101100/2021-13

Contribuições recebidas: 764

Responsável pela consulta: Secretaria de Trabalho / Subsecretaria de Inspeção do Trabalho

Contato: normatizacao.sit@economia.gov.br

Contrato da Concessão do Serviço Postal Universal

Órgão: Ministério das Comunicações

Setor: MCom - Coordenação-Geral de Entidades Vinculadas

Status: Encerrada

Publicação no DOU: 25/02/2022

Abertura: 25/02/2022

Encerramento: 10/04/2022

Processo: 53115.027357/2021-47

Contribuições recebidas: 1137

Consolidação das normas sobre os requisitos de segurança para veículos de transporte público coletivo de passageiros e transporte de passageiros tipos micro-ônibus e ônibus

Órgão: Ministério da Infraestrutura

Setor: MINFRA - Ouvidoria - Secretaria Executiva

Status: Encerrada

Abertura: 16/02/2022

Encerramento: 17/03/2022

Processo: 50000.001360/2022-11

Contribuições recebidas: 40

Extintores de incêndio, como equipamento de uso obrigatório nos veículos automotores, elétricos, reboque e semirreboque, de acordo com o art. 105 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB)

Órgão: Ministério da Infraestrutura

Setor: MINFRA - Ouvidoria - Secretaria Executiva

Status: Encerrada

Abertura: 07/02/2022

Encerramento: 08/03/2022

Processo: 50000.033992/2021-62

Contribuições recebidas: 30

Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes - Matriz 01: Abuso Sexual

Órgão: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

Setor: MMFDH - Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Status: Encerrada

Abertura: 10/02/2022

Encerramento: 21/02/2022

Contribuições recebidas: 38

Fiscalização de trânsito por intermédio de videomonitoramento

Órgão: Ministério da Infraestrutura

Setor: MINFRA - Ouvidoria - Secretaria Executiva

Status: Encerrada

Abertura: 04/11/2021

Encerramento: 03/12/2021

Processo: 80000.016924/2018-02

Contribuições recebidas: 23

Norma de aplicação da LGPD para microempresas e empresas de pequeno porte

Órgão: Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Setor: Secretaria-Geral (SG/ANPD)

Status: Encerrada

Publicação no DOU: 30/08/2021

Abertura: 30/08/2021

Encerramento: 14/10/2021

Contribuições recebidas: 1427

As formas de aplicação da receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito

Órgão: Ministério da Infraestrutura

Setor: MINFRA - Ouvidoria - Secretaria Executiva

Status: Encerrada

Abertura: 23/07/2021

Encerramento: 22/08/2021

Processo: 80000.048772/2010-41

Contribuições recebidas: 4

Instrução Normativa sobre a participação de pessoa física nas contratações públicas

Órgão: Ministério da Economia

Setor: ME - Secretaria de Gestão

Status: Encerrada

Publicação no DOU:

Abertura: 08/07/2021

Encerramento: 22/07/2021

Contribuições recebidas: 19

Coleta de contribuições para a regulamentação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico - Art. 10-B

Órgão: Ministério do Desenvolvimento Regional

Status: Encerrada

Abertura: 31/07/2020

Encerramento: 21/08/2020

Contribuições Recebidas: 54

ENQUETE ÉTICA PÚBLICA – AGENTES PÚBLICOS FEDERAIS

Órgão: Secretaria-Geral da Presidência da República

Setor: SG/PR - Secretaria-Executiva da Comissão de Ética Pública

Status: Encerrada

Abertura: 14/05/2021

Encerramento: 04/06/2021

Contribuições Recebidas: 2009

Tema "Combate a Corrupção no Setor Público" - Etapa Desafio - 5º Plano de Ação Governo Aberto

Órgão: Controladoria-Geral da União

Status: Encerrada

Abertura: 06/08/2021

Encerramento: 22/08/2021

Contribuições Recebidas: 4

Marco de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável

Órgão: Ministério das Relações Exteriores

Setor: MRE - Agência Brasileira de Cooperação

Status: Encerrada

Abertura: 10/08/2022

Encerramento: 31/08/2022

Contribuições Recebidas: 305

Uso do capacetes por motociclistas no Brasil

Órgão: Ministério da Infraestrutura

Setor: MINFRA - Ouvidoria - Secretaria Executiva

Status: Encerrada

Abertura: 13/10/2022

Encerramento: 12/11/2022

Contribuições Recebidas: 40

Consulta Pública Conitec/SCTIE nº 74/2022 - PCDT da Dor Crônica**Órgão:** Ministério da Saúde**Setor:** MS - Coordenação de Incorporação de Tecnologias**Status:** Encerrada**Abertura:** 03/11/2022**Encerramento:** 22/11/2022**Contribuições Recebidas:** 44