



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RENATA FREITAS CRISPIM

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DIGITAL:
análise de instrumentos de ação pública do governo federal brasileiro sobre governança digital
e governo digital

Brasília – DF
2021

RENATA FREITAS CRISPIM

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DIGITAL:

análise de instrumentos de ação pública do governo federal brasileiro sobre governança digital e governo digital

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Dra. Christiana Soares de Freitas

Brasília – DF
2021

RENATA FREITAS CRISPIM

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DIGITAL:

análise de instrumentos de ação pública do governo federal brasileiro sobre governança digital e governo digital

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna Renata Freitas Crispim.

Doutora Christiana Soares de Freitas
Professora-Orientadora

Doutora Sayonara Leal
Professora-Examinadora 1

Brasília, 24 de setembro de 2021

Dedico à minha família, professoras, professores, amigas e amigos, que tanto contribuíram em minha jornada até este momento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os Professores e Professoras da Universidade de Brasília, com quem tive a honra de aprender muito além de conteúdos didáticos. Em primeiro lugar, destaco minha mais sincera gratidão à Professora Christiana Soares de Freitas por toda a dedicação, orientação e apoio oferecidos durante o desenvolvimento deste trabalho. Ao Professor Adrián Albala, do Instituto de Ciência Política, agradeço o exemplo de profissionalismo que sempre será uma referência a ser seguida. Reservo agradecimento especial à Professora Ana Paula Antunes Martins e ao Professor Franco de Matos, do Departamento de Políticas Públicas, pelos inenarráveis aprendizados obtidos no período em que participei do Grupo de Pesquisa em Políticas de Trabalho (GEPOLT), atuando no Projeto de Extensão “Entre Elas” da Cidade Estrutural.

Às amigas Gabriela Oliveira, Samara Marinho, Ana Luiza Rodrigues, Maysa Camelo e Lorena Foizer, obrigada por dividirem tantas experiências e conhecimentos fundamentais à minha formação.

Por fim, dedico a meu pai e minha mãe este trabalho, que marca o encerramento de mais um ciclo, agradecendo por todos os esforços empreendidos em benefício da minha formação intelectual e cidadã.

RESUMO

Fenômeno relativamente recente, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) têm ganhado importância cada vez maior nas questões de interesse público, representando novas possibilidades e rearranjos nas relações entre cidadãos, seus representantes e a Administração Pública. Entre as inúmeras possibilidades, encontram-se novas formas de engajamento no processo de construção de políticas públicas, incluindo novos meios de participação cidadã - considerados, neste trabalho, elementos centrais para o bom funcionamento da democracia. No cenário nacional, o uso de TICs na esfera pública por governos e sociedade civil teve início nos anos 2000 - período comumente denominado, pelo próprio governo que o desenvolvia, como “Governo Eletrônico”. Este trabalho tem como foco a análise do período posterior a este, destacando duas concepções distintas: Governança Digital e Governo Digital. Questiona-se como a mudança da Política de Governança Digital para a Estratégia de Governo Digital influencia a viabilidade da participação cidadã em ambientes digitais no Brasil. Com o objetivo principal de analisar instrumentos de ação pública que regulam práticas de governança e governo mediadas por TICs, buscou-se compreender a influência desses instrumentos nos processos políticos que viabilizam a participação cidadã em ambientes digitais. A partir desse recorte, realizou-se a análise de conteúdo dos instrumentos de ação pública metodologicamente selecionados, especificamente acerca de mudanças referentes à participação. Foi considerado, na análise, o período de 2016 a 2020 (5 anos). A pesquisa desenvolvida é do tipo exploratória, com abordagem mista. Para a análise de conteúdo foram utilizados dados primários e pesquisa bibliográfica. Concluiu-se que a mudança da concepção de governança digital para o governo digital resultou em prejuízos para a participação cidadã, quando considerado apenas o texto dos instrumentos de ação pública estratégicos. O resultado, ainda que careça de pesquisas empíricas que o comprovem, contribui para a compreensão sobre o atual direcionamento que a democracia brasileira está tomando, ao menos em relação à participação cidadã. Por fim, conclui-se que reconhecer o valor central da participação cidadã nos instrumentos estratégicos de governo digital é fundamental para que as políticas públicas que venham a surgir em ambientes digitais tenham, também, a participação cidadã e a preocupação com a continuidade e fortalecimento da democracia como elementos estruturais centrais.

Palavras-chave: Participação cidadã. Governança digital. Governo digital.

ABSTRACT

Relatively recent phenomena, the Information and Communications Technology (ICT) have gained increased importance on public matters, representing new possibilities and rearrangements in the relationship between citizens, their delegates, and the Public Administration. Among the innumerable possibilities, there are new ways of engagement in the public policy process, including new means of citizen participation – considered, in this paper, central elements to democracy's good performance. On the national level, the employment of ICT in the public sphere by governments and civil society have begun in the 2000s – a period commonly named “Electronic Government”. This paper focuses on the subsequent period, highlighting two different conceptions: Digital Governance and Digital Government. It questioned how the shift from the Digital Governance Policy to the Digital Government Strategy influences the citizen participation viability in a digital environment in Brazil. With the main goal of analyzing public action instruments that regulate governance and government practices, mediate by ICT, it's been sought to understand the influence of these instruments on the political processes that makes viable citizen participation in digital environments. It was performed the content analysis of the public action instruments, methodologically selected, highlighting the changes in participation. It was considered the period between 2016 and 2020 (5 years). The research developed is exploratory, with a mixed approach (qualitative and quantitative). The content analysis used primary data and bibliographic research. The conclusion was that the shift from de digital governance conception to the digital government conception damaged citizen participation - when considered only the text of public action strategic instruments. The result, although lacking empirical research to prove it, contributes to comprehending the current direction of Brazilian democracy, at least concerning citizen participation. Finally, it was concluded that recognizing the central value of citizen participation on strategic instruments of digital government is fundamental so that the oncoming digital policies also present as structural elements of citizen participation and the preoccupation whit the continuity and strength of democracy.

Key words: Citizen participation. Digital Governance. Digital Government.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 — Linha do tempo 2000-2018 das realizações de Governo Eletrônico	18
Figura 2 — Campo da política, democracia e Estado digitais	25
Figura 3 — Conceitos de Governo Eletrônico	30
Figura 4 — Objetivos Estratégicos EGD 2016 (versão original).....	36
Figura 5 — Objetivos Estratégicos EGD 2018 (versão revisada).....	36
Figura 6 — Eixos temáticos da E-Digital	43
Figura 7 — Gráfico repetição de termos-chave por instrumento analisado.....	48

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1** — Presença do tema participação por instrumento de ação pública analisado45
- Tabela 2** — Repetição de termos-chave por instrumento de ação pública analisado.....48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA — Avaliação de Impacto Ambiental

APF — Administração Pública Federal

ARPANET — *Advanced Research Projects Agency Network* (Rede da Agência de Pesquisas em Projetos Avançados)

CEGE — Comitê Executivo do Governo Eletrônico

CGIbr — Comitê Gestor da Internet no Brasil

CMSI — Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação

E-digital — Estratégia Brasileira para a Transformação Digital

EGD — Estratégia de Governança Digital

GTTI — Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação

OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PDRAE — Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

SinDigital — Sistema Nacional para a Transformação Digital

STS — *Science and Technology Studies*

TCU — Tribunal de Contas da União

TIC — Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Contexto.....	11
1.2. Justificativa	13
1.3. Objetivos.....	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO METODOLÓGICO	16
2.1. Metodologia.....	16
2.2 Instrumentos de ação pública analisados	16
2.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa	19
2.4 Referencial teórico.....	19
2.4.1 Democracia e participação cidadã	22
2.4.2. Participação cidadã digital.....	26
2.4.3 Governança da Internet.....	27
2.4.4. Governo Eletrônico	28
2.4.5. Governança Digital.....	31
2.4.6. Governo Digital	32
3 CAPÍTULO ANALÍTICO	34
3.1. Instrumentos de ação pública sobre Governança Digital	35
3.2. Instrumentos de ação pública sobre Governo Digital	42
3.3. Análise Comparativa.....	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERÊNCIAS	54
APÊNDICE A – TABELA 1.....	58
APÊNDICE B – TABELA 2.....	59
ANEXO A – INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA SOBRE GOVERNO DIGITAL	60
ANEXO B – HISTÓRICO DO PROGRAMA DE GOVERNO ELETRÔNICO BRASILEIRO	62

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contexto

Fenômeno relativamente recente, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) têm ganhado importância cada vez maior nas questões de interesse público. O desenvolvimento acelerado dessas tecnologias representa novas possibilidades e rearranjos nas relações entre cidadãos, seus representantes e a Administração Pública. Entre as inúmeras possibilidades, encontram-se novas formas de engajamento no processo de construção de políticas públicas, incluindo novos meios de participação cidadã - considerada, neste trabalho, elemento central para o bom funcionamento da democracia.

No cenário nacional, o uso de TICs na esfera pública por governos e sociedade civil teve início nos anos 2000 - período inicial denominado “Governo Eletrônico”. Este trabalho tem como foco a análise do período posterior ao Governo Eletrônico, destacando duas concepções distintas que compõe tal período: Governança Digital e Governo Digital. A cada uma destas concepções correspondem instrumentos de ação pública específicos que serão abordados e analisados nos itens a seguir.

Antes, no entanto, é importante compreender os complexos fenômenos que habitam os ambientes digitais a partir de sua formação histórica. Este trabalho utiliza a narrativa sociotécnica das origens da internet, descrita por Machado (2019), segundo a qual a internet resulta da fusão – na década de 1970 – entre tecnologias da comunicação tradicionais e as novas tecnologias da informação, constituindo, portanto, uma TIC.

O telégrafo é apontado como a primeira tecnologia da comunicação de impacto altamente significativo. A telecomunicação elétrica permitiu separar a informação e o meio de transporte (antes, a informação dependia de meios tradicionais e limitados como gritos, tambores, luz, fumaça, pombos, pessoas mensageiras). A infraestrutura desenvolvida pelo sistema telegráfico mantém semelhanças com a infraestrutura contemporânea de telecomunicações: redes de pontos de conexões; cabos transoceânicos; rotas geográficas de fluxo de informação; quantificação da comunicação humana (MACHADO, 2019).

Não apenas a infraestrutura, mas também aspectos sociopolíticos, que reverberam até os dias de hoje, foram desenvolvidos a partir do telégrafo: globalização das economias, da política e das comunicações; modelos de regulação setorial para telecomunicações e o início da coordenação global de padrões técnicos em telecomunicações (governança global). Novas tecnologias, como o telefone e o rádio, significaram saltos conceituais. Em especial,

tecnologias mais populares alteraram a noção de redes, ampliando sua escala; e o rádio permitiu uma infraestrutura independente de cabos como meio de transmissão (Machado, 2019).

Segundo Machado (2019), as tecnologias da informação têm início como tecnologias da computação. No princípio, a computação referia-se a processos mentais definidos, principalmente envolvendo números. O desenvolvimento de máquinas capazes de realizar mecanicamente estes processos alterou o significado de “computação”, que passou a ser associada a artefatos especializados. Desta alternância resulta um tema altamente relevante: a relação entre humanos e máquinas.

As máquinas, cada vez mais eficientes, permitiram ressignificar o conceito de “informação”:

Em 1948, Shannon trouxe a proposta de que seria possível determinar a quantidade de informação presente em uma mensagem, fixando o uso da palavra bit para se referir a uma unidade de informação digital binária, e proveu um aparato matemático apto a fazê-lo, utilizando conceitos de estatística e termodinâmica. Na concepção quantitativa exigida por sua teoria, todo o conteúdo semântico da informação deveria ser abstraído (Claude SHANNON, 1948). Assim, uma mensagem com muito conteúdo semântico poderia ter a mesma quantidade de informação, em bits, que uma mensagem com bem “menos” conteúdo semântico.

Nessa nova aceção, os artefatos de computação vieram a ser concebidos como verdadeiras tecnologias de informação. (MACHADO, 2019, p. 41-42).

A internet surge da junção entre as tecnologias da comunicação e as tecnologias de informação (computação), resultando em uma TIC. Esta junção, por sua vez, sofreu influência de processos sociopolíticos característicos daquele período, a exemplo da Guerra Fria. O sistema de comunicação em rede amplamente conhecido como ARPANET surge da necessidade de desenvolver um sistema de computadores distribuído e pouco hierárquico, que fosse resiliente a ataques nucleares. Em 1969, ocorre a primeira troca de mensagens entre computadores ligados a uma mesma rede, fato considerado por muitos como o nascimento da internet. Ao mesmo tempo, outros sistemas de redes eram testados, tornando necessária a padronização dos protocolos de comunicação para viabilizar a troca de mensagens entre as diferentes redes. Surge, assim, a governança da internet, com caráter internacional.

Após anos de intensas inovações, o período de 2006 a 2015 consolida, para Gomes (2018), a “nova internet”. A “nova internet” é caracterizada pela web 2.0, interativa e cooperativa; pelo rápido desenvolvimento de dispositivos portáteis; pela substituição do

prefixo e- (eletrônico) para os prefixos smart-, m- (mobile), e adjetivos 2.0 e 3.0; pela descoberta do *big data*; e pela hiperconexão.

O autor explica a hiperconexão como um estado de conexão contínua - e geralmente ininterrupta - aos múltiplos aparelhos que satisfazem funções e necessidades humanas. Relacionado à hiperconexão, está o fenômeno da internet social – “internet baseada em mídias sociais, em redes sociais digitais e no intenso consumo ou produção de conteúdo digital” (GOMES, 2018, p. 80). A partir da internet social, criam-se “ambientes sociais de natureza digital” e online. De acordo com Gomes,

[...] os ambientes digitais cumprem funções de referência intelectual, afetiva, política, ideológica, identitária etc. de acordo com a clivagem que cada um considerar importante e usar como critério para selecionar as conexões que manterá online. Além disso, no estado de hiperconexão, está-se em contato com o próprio ambiente digital sem que se precise sair ou “desconectar” dos ambientes sociais tradicionais em que estamos inseridos – família, amigos, colegas, membros da religião ou do partido etc. Não há nada que imponha escolhas excludentes, como fazer uma atividade familiar ou estar com amigos ou estar ligado no seu próprio ambiente digital. Por fim, o ambiente digital é portátil e realmente pessoal, no sentido de que, uma vez que os dispositivos de conexão estejam funcionando, o acesso ao ambiente digital se desloca com a gente, todas as horas do dia e em todas as circunstâncias que se desejar: pode-se ler, ver, publicar, compartilhar e interagir com o ambiente digital durante a aula, no silêncio da cama, no banheiro, na reunião, na praia, nas férias, no aeroporto, conforme a nossa conveniência e interesse. (GOMES, 2018, p. 81).

Diante daquilo que se chama de “digitalização da vida”, Gomes (2018) conclui que é perfeitamente plausível que os meios para comunicações digitais e os ambientes digitais criados impactem a democracia, a política e o governo, em forma de “mediação tecnológica da vida pública”.

1.2. Justificativa

O uso acelerado de TICs também impactou os governos. Desde a década 2000 o Brasil realiza esforços para implementar o Governo Eletrônico na administração pública brasileira. O Decreto n. 8.638, de 15 de janeiro de 2016, oficializou na legislação federal uma nova fase denominada “Governança Digital”. O “digital” apresenta significados práticos mais profundos que o “eletrônico”, na medida em que está associado às implicações sociais, econômicas e políticas da “nova internet” e sua característica de hiperconectividade. Recentemente, o

Decreto n. 10.332, de 28 de abril de 2020, trouxe novas alterações à matéria, consolidando a fase denominada “Governo Digital”.

Este tema é extremamente complexo devido à sua transversalidade, apresentando impactos em diversas áreas como saúde, educação, contas públicas, transparência e *accountability*. Para fins deste trabalho, optou-se por destacar uma área específica, central nos Estados democráticos modernos e cada vez mais associada às tecnologias digitais: a participação cidadã. O “digital” apresenta enorme potencial para aproximar cidadãos, representantes políticos e tomadores de decisão por meio de inovações democráticas. Por outro lado, o “digital” pode representar uma ameaça à democracia. Casos emblemáticos como o da empresa Cambridge Analytica¹ revelam que as tecnologias digitais podem ser usadas como ferramentas de controle, dominação e modelação de comportamentos e políticas.

Ciente da relevância que as TICs apresentam à sociedade contemporânea, a análise realizada neste trabalho ganha profundidade crítica ao associar-se à atual crise da democracia liberal constatada por Castells (2018)². Apesar de não ser objeto central da análise, o contexto político brasileiro contribui para a análise crítica, tendo em vista que o recorte temporal deste trabalho inclui a mudança de governos marcados por narrativas e políticas explicitamente conflitantes: governos Dilma (2015-2016), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022). Neste contexto, destacam-se as decisões do governo Bolsonaro referentes à participação social, oficializadas pelo Decreto Nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que entre outras determinações (i) extingue conselhos de participação social e (ii) revoga o Decreto Nº 8.243,

¹ “Um exemplo ainda mais recente de como o *big-data* pode ter influência direta sobre a política e, mais especificamente, sobre pleitos democráticos, é o caso da empresa *Cambridge Analytica*, que esteve por trás de campanhas como a do *Brexit*, no Reino Unido, e do atual presidente dos Estados Unidos, Donald Trump. Tratava-se de uma organização privada, de origem inglesa, que esteve sob os holofotes nos últimos meses às custas de um escândalo envolvendo a corporação *Facebook* e dados pessoais de milhões de usuários. Segundo matéria publicada pelo jornal *El País* (GUIMÓN, 2018), a *Cambridge Analytica* teria utilizado irregularmente os dados de cerca de oitenta milhões de usuários da rede social *Facebook* para fins eleitorais. A empresa realizava análises de dados provenientes de *big-data* tendo por objetivo obter informações proveitosas para a disputa política, e então as vendia assegurando a seus clientes maior possibilidade de vitória por meio de tais análises. Uma vez feita a coleta e a análise, os resultados eram direcionados aos eleitores em formato de ações via redes sociais, visando obter o voto daqueles que se mostravam mais sujeitos à mudança de opinião – chegava-se ao resultado de quais eram os usuários mais suscetíveis à mudanças fazendo o uso das análises de *big-data*. Devido ao uso não autorizado de dados pessoais dos usuários, tanto a empresa *Cambridge Analytica*, quanto a corporação *Facebook*, responderam à justiça norte-americana por possível influência irregular nas eleições presidenciais de 2016 nos Estados Unidos.” (CALDAS; CALDAS, 2019, p. 202).

² “A ruptura é mais profunda, tanto em nível emocional quanto cognitivo. Trata-se do colapso gradual de um modelo político de representação e governança: a democracia liberal que se havia consolidado nos dois últimos séculos, à custa de lágrimas, suor e sangue, contra os Estados autoritários e o arbítrio institucional. Já faz algum tempo, seja na Espanha, nos Estados Unidos, na Europa, no Brasil, na Coreia do Sul e em múltiplos países, assistimos a amplas mobilizações populares contra o atual sistema de partidos políticos e democracia parlamentar sob o lema “Não nos representam!”. Não é uma rejeição à democracia, mas à democracia liberal tal como existe em cada país, em nome da ‘democracia real’ [...]” (CASTELLS, 2018, p. 8).

de 23 de maio de 2014 (governo Dilma (2011-2014); institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS).

Este trabalho, ainda que realizado apenas com base em análise textual, contribui na discussão sobre os rumos da democracia brasileira, a partir da visão crítica sobre escolhas estratégicas distintas de governos brasileiros, ampliando o conhecimento acadêmico sobre governança e governo mediados por TICs.

1.3. Objetivos

A partir da centralidade da participação cidadã para o bom funcionamento das democracias, questiona-se: como a mudança da Política de Governança Digital para a Estratégia de Governo Digital influencia a viabilidade da participação cidadã em ambientes digitais no Brasil?

A inquietação acerca do tema pauta-se nas mudanças ocorridas nesta matéria nos últimos 5 anos, e na suspeita de efeitos nocivos sobre os processos políticos democráticos que viabilizam a participação cidadã em ambientes digitais.

Este trabalho tem como objetivo principal analisar os instrumentos de ação pública que regulam práticas de governança e governo mediadas por TICs a fim de compreender sua influência nos processos políticos que viabilizam a participação cidadã em ambientes digitais e, a partir desse recorte, realizar a análise de conteúdo dos instrumentos de ação pública metodologicamente selecionados, especificamente acerca de mudanças referentes à participação. Será considerado na análise o período de 2016 a 2020 (5 anos).

Com base na cronologia e contexto político, os instrumentos analisados serão divididos em dois grupos: (i) Governança Digital (Decreto n. 8.638 de 15 de janeiro de 2016 e Estratégia de Governança Digital/EGD); (ii) Governo Digital (Decreto n. 10.332 de 28 de abril de 2020 e Estratégia Brasileira para a Transformação Digital/E-Digital).

Para alcançar o objetivo geral proposto, a pesquisa seguirá os objetivos específicos descritos a seguir.

1. Descrever e analisar, histórica e politicamente, o processo de construção dos conceitos de governança digital e governo digital no Brasil;
2. Realizar análise de conteúdo do Decreto nº. 8.638 de 15 de janeiro de 2016 e do Decreto nº. 10.332 de 28 de abril de 2020, destacando aspectos referentes à participação; e

3. Realizar análise de conteúdo dos instrumentos de ação pública “Estratégia de Governança Digital” (EGD) e “Estratégia Brasileira para a Transformação Digital” (E-Digital), destacando aspectos referentes à participação.

O trabalho será dividido em etapas, agrupadas em três (3) momentos: referencial teórico e metodológico; análise; e considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO METODOLÓGICO

2.1. Metodologia

A pesquisa desenvolvida é do tipo exploratória, com abordagem mista - apesar do predomínio da abordagem qualitativa - tendo em vista o uso de elementos quantitativos na análise de conteúdo. Para a análise de conteúdo foram utilizados dados primários (instrumentos de ação pública do governo federal). A pesquisa também conta com revisão bibliográfica que, sem a pretensão de esgotar o conhecimento existente acerca do tema, buscou situar o assunto e a perspectiva adotada na análise dentro de um panorama geral.

2.2 Instrumentos de ação pública analisados

Para Lascoumes e Le Galès, um instrumento de ação pública é um dispositivo sociotécnico que faz a mediação entre Estado e cidadãos com o objetivo de organizar as relações entre eles, respeitando e emprestando aos resultados os significados e as representações inerentes, desde sua escolha como instrumento até as transformações causadas por ela (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012 in DE FREITAS, 2021).

A escolha dos instrumentos de ação pública analisados seguiu uma lógica sequencial, respeitando o recorte temporal de cinco (5) anos. Desta forma, partiu-se da legislação em vigor mais recente, o Decreto nº 10.332 de 28 de abril de 2020, que estabelece as bases para a Estratégia de Governo Digital e tem vigência para os anos 2020-2022. Os demais documentos analisados foram obtidos a partir da leitura preliminar deste primeiro Decreto, considerando o histórico apresentado na “Figura 1” e a relevância geral que cada instrumento de ação pública possui sobre o tema.

A opção pelo segundo documento analisado tem como origem o artigo 4º do Decreto nº 10.332 de 2020, o qual determina que a “Estratégia de Governo Digital observará as disposições da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital - E-Digital”.

Em seu artigo 14, o Decreto nº 10.332 de 2020 revoga a Política de Governança Digital, até então vigente e instituída pelo Decreto nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016. Nota-se que os dois decretos instituem política pública referente ao tema analisado neste trabalho. Ambos os instrumentos normativos têm relação com um instrumento estratégico respectivo. Desse modo, em paralelo à análise da E-Digital, optou-se por analisar a Estratégia de Governança Digital (EGD), prevista no artigo 5º do Decreto nº 8.638 de 2016.

Destaca-se que a versão original da EGD, desenvolvida em 2016, foi revisada em 2018. Dessa forma, a análise utilizou as duas versões, realizando a comparação dos conteúdos.

Um histórico mais completo sobre o tema pode ser observado na Figura I, disponível na EGD (versão revisada em 2018), que apresenta os principais marcos para a Administração Pública Federal em imagem intitulada “Linha do tempo 2000-2018 das realizações de Governo Eletrônico”.

Figura 1 - Linha do tempo 2000-2018 das realizações de Governo Eletrônico



Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017a).

Fonte: BRASIL, 2018b, p. 15.

2.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

A análise de conteúdo foi realizada a partir da leitura minuciosa dos instrumentos de ação pública selecionados, destacando os trechos com menção explícita à participação cidadã. Para tanto, foram considerados trechos que abordam participação passiva e interativa (ativa).

Entende-se por participação passiva o acesso a informações, que possibilita o acompanhamento das ações governamentais. Por participação interativa (ativa), entende-se todo tipo de participação que confira ao cidadão interação real e efetiva com os governos dentro do processo de políticas públicas, havendo possibilidade de influenciar a tomada de decisão. Nesse sentido:

Nos estudos realizados por Pretty (1993), sobre a participação da sociedade no processo de AIA [avaliação de impacto ambiental], foram identificadas diferentes tipologias de participação que podem variar de um patamar mais simples até o mais complexo, com alto grau de engajamento dos indivíduos. [...] Verifica-se que as diferentes tipologias de participação de Pretty apresentam uma certa evolução da participação da sociedade ao longo do processo de AIA, pois ela inicia com uma participação passiva, quando os indivíduos são informados a respeito do projeto e encerra com uma participação ativa, quando esses indivíduos se organizam para analisar e/ou sugerir mudança na proposta. (ASSUNÇÃO, BURSZTYN e ABREU, 2010, p. 5).

Os trechos analisados foram posicionados esquematicamente, para facilitar a comparação, seguindo as categorias constantes nas Tabela 1 e Tabela 2 (Apêndice A e Apêndice B). Em seguida, realizou-se a análise de conteúdo tendo como base o referencial teórico descrito a seguir.

2.4 Referencial teórico

Apesar de constituírem práticas antigas, as políticas públicas tornaram-se um campo de estudos apenas no século XX. Este conceito ainda é alvo de profundos debates, sem haver consenso que o defina. Souza (2006) sintetiza algumas das principais definições utilizadas pelos estudiosos deste campo:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de

delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24).

Lascoumes e Le Galès (2012a) propõem uma visão crítica das políticas públicas que será adotada no decorrer deste trabalho. Para os autores, as políticas públicas não estão restritas às ações desenvolvidas por autoridades (governos e parcerias) que visam solucionar problemas. Esta visão clássica, de uma administração estatal centralizada, está ultrapassada e deve ser substituída por uma visão mais ampla: a noção de *ação pública*.

Mais do que o enfrentamento caso a caso dos desafios sociais, as políticas públicas são ações coletivas que participam da criação de determinada ordem social e política, da direção da sociedade, da regulação de suas tensões, da integração dos grupos e da resolução dos conflitos. [...] Por essa razão, a expressão *política pública* tem sido abandonada em benefício da noção de *ação pública* [...]. Mais adiante, demonstraremos como a noção de governança tenta explicar as situações em que se mesclam atores públicos e privados, assim como a tese de que o Estado não tem mais o domínio de um jogo que se tornou essencialmente coletivo” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 31 e 32).

A ação pública é, portanto, um espaço sociopolítico constituído por técnicas, instrumentos, finalidades, conteúdos e projetos de ator. Os instrumentos da ação pública, por sua vez, são portadores de valores e interpretações sociais, indissociáveis dos agentes que os constituem, sendo impossível reduzi-los a uma racionalidade técnica pura (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). De acordo com Lascoumes e Le Galès,

Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador. [...] Aplicado ao campo político e à ação pública, teremos como definição de instrumento: um dispositivo técnico com vocação genérica, portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 21-22).

Seguindo a lógica da ação pública, o planejamento estratégico (enquanto ação) seria uma técnica, e o plano estratégico (enquanto documento) seria um instrumento. Para Mulgan (2009), a estratégia (pública) é o uso sistemático de recursos e poderes públicos, por atores públicos, para atingir objetivos públicos. As melhores estratégias apresentam de forma muito

clara seus objetivos e os meios para alcançá-los. Por tratar-se do setor público, os objetivos, instrumentos e ferramentas possuem características peculiares.

Na administração de empresas, a estratégia tem origem na realidade concreta da organização, utilizando os recursos existentes (tangíveis e intangíveis) para geração de valor. De maneira distinta, a estratégia pública origina-se com a definição dos objetivos almejados para, então, desenhar e implementar os instrumentos que serão utilizados como recursos para alcançar as finalidades predefinidas.

Os objetivos também possuem particularidades que merecem destaque. Enquanto na administração de empresas o objetivo central das organizações é o lucro, na administração pública os objetivos são muito mais diversos e complexos sendo, geralmente, associados a direitos e à geração de valor público. Nesse sentido, a administração de empresas segue a lógica econômica, onde todo valor é numericamente mensurável, facilitando a tomada de decisão racional. A administração pública, por outro lado, apesar de usar técnicas sujeitas a esta lógica, também se sujeita à lógica político-jurídica, que dificulta a mensuração numérica de valores e princípios³. Somado à complexidade de mensurar o valor de cada direito, tem-se a complexidade em mensurar suas consequências. Nesse sentido:

[...] valor é um aspecto da relação entre estados e cidadãos, e não um fato objetivo. É formado pelo que cada um considera desejável e importante e, posteriormente, torna-se mais preciso por meio do diálogo e da negociação” (MULGAN, 2009, p. 241, tradução própria).⁴

[...] estratégia pode ser repleta de enganos e arrogância. Pode depositar muita fé em dados, análises ou modelos. Pode subestimar o poder de subversão dos implementadores. Muitas estratégias existem apenas no papel, flutuando sem pilares de sustentação, ou existem em um nível de abstração tamanho que resulta em poucas chances de implementação. Grandes máquinas funcionam apenas devido aos pequenos parafusos, e assim é com o governo: o panorama geral depende de múltiplos detalhes, e frequentemente os parafusos que sustentam o todo são habilidades, normas ou culturas, que não

³ “Em dada situação, prevalece o princípio da ‘autoridade pública’ ou da ‘submissão do Estado à ordem jurídica’? A pergunta revela um ponto fundamental na operatividade dos princípios: não há como predeterminar, para todos os casos, o peso que terá cada princípio, e qual acabará por prevalecer. [...] ‘Cada conjugação ou jogo de princípios será informada por determinações da mais variada ordem: é necessário insistir, nesse ponto, em que o fenômeno jurídico não é uma questão científica, porém uma questão política e, de outra parte, a aplicação do direito é uma prudência e não uma ciência’ (ob.cit., p. 101).” (SUNDFELD, 2013, p. 149 e 150).

⁴ No texto original: “[...] value is an aspect of the relationship between states and citizens rather than an objective fact. It is shaped by what each considers desirable and important and then becomes more precise through conversation and negotiation.” (MULGAN, 2009, p. 241).

são imediatamente visíveis aos estrategistas e planejadores olhando de cima para baixo. (MULGAN, 2009, p. 256, tradução própria).⁵

Retomando os trechos destacados acima, as políticas públicas, ou ainda, ações públicas, possuem caráter coletivo e influenciam a criação da ordem social e política (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 31-32). Neste sentido, pode-se inferir que a participação cidadã (em especial seu elemento de participação ativa) é relevante às técnicas e instrumentos de ação pública. Em outras palavras, entende-se como fundamental a participação cidadã na definição da ordem social e política que uma determinada sociedade deseja para si. Nesse sentido, passa-se a discutir democracia e participação cidadã.

2.4.1 Democracia e participação cidadã

O que caracteriza uma democracia? O conceito de democracia está longe de ser uma unanimidade. Autores identificados como “schumpeterianos” seguem o raciocínio minimalista, segundo o qual a democracia é um método político, um arranjo institucional. Por outro lado, os autores influenciados por Habermas entendem a democracia como algo mais amplo do que meros procedimentos políticos; a democracia está associada à esfera pública e requer deliberação (O’DONNELL, 1999).

Embora o conceito de democracia não seja uma unanimidade, diversos teóricos parecem concordar com a tendência atual de ameaça à democracia liberal. A crise financeira, econômica e de empregos desencadeada em todo o mundo a partir de 2008 resultou em uma crise da legitimidade política. Somado a isso, fenômenos como a corrupção, o sentimento global de medo que decorre do terrorismo, a política midiática, política do escândalo e autonomia comunicativa dos cidadãos, contribuem para a ameaça às democracias liberais (CASTELLS, 2018).

Fato é que, apesar de discordâncias e crises, a participação é um critério central nas teorias da democracia, mesmo que compreendida sob diferentes óticas - que possuem reflexos práticos distintos. Enquanto para a democracia minimalista e procedimental dos schumpeterianos a participação pode limitar-se ao voto, para Habermas a participação

⁵ No texto original: “[...] strategy can be full of deception and hubris. It can place too much faith in data, or analysis or models. It can underestimate implementers’ power to subvert. Many strategies exist only on paper, floating in mid-air with no supporting pillars, or at such a level of abstraction that they stand little chance of being implemented. Big machines work Only because of small screws and so it is with government: the big Picture depends on the multitude of details, and often the screws which hold the whole together are skills, norms, or cultures which aren’t immediately visible to the strategists and planners looking down from on high.” (MULGAN, 2009, p. 256).

significa o amplo e contínuo debate público. Nesse sentido, a mesma palavra – democracia – pode implicar práticas concretas distintas em relação à participação.

Entre as várias dimensões que a participação pode assumir, destaca-se a participação cidadã, conceituada a seguir:

O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público” (GOHN, 2003, p. 57 apud PINTAUDI, 2004, p. 171).

A democracia participativa como forma de governar implica a existência de um Estado que não apenas reconhece os direitos de seus cidadãos, mas divide com eles o poder de estabelecer critérios para as políticas públicas. A participação cidadã subentende, portanto, cidadãos informados e participantes, influenciando na formulação e no encaminhamento dessas políticas. Por sua vez, o poder público deve ser plenamente transparente, seus propósitos e ações devem ser explícitos. A clareza de objetivos torna as decisões mais viáveis” (PINTAUDI, 2004, p. 170, grifo nosso).

Nesse mesmo sentido, a participação cidadã no processo legislativo é definida pela organização ParlAmericas⁶ como:

Envolvimento ativo dos cidadãos e cidadãs nos processos legislativos de tomada de decisão, que lhes permitem contribuir com as decisões que podem ter um impacto sobre suas vidas (PARLAMERICAS, 2018).

Trazendo a participação para o ambiente digital, os autores Silva, Bragatto e Sampaio (2016) destacam que a participação on-line é mais recente que a e-participação, e tem ganhado espaço tanto na democracia digital quanto no Estado digital (ver Figura 2).

Em seu sentido mais amplo, participação política on-line incluiria temas como mobilização on-line, ativismo digital, protestos baseados em tecnologias digitais, engajamento on-line, discussão e conversação política digital, ação coletiva on-line e um amplo espectro de fenômenos geralmente

⁶ Segundo o site oficial parlamericas.org, a instituição é composta por 35 legislativos nacionais das Américas do norte, central e do sul, e do Caribe. Promove diplomacia parlamentar para o intercâmbio de boas práticas parlamentares e trabalha no fortalecimento da democracia e governança. “Is the institution that promotes PARLIAMENTARY DIPLOMACY in the INTER-AMERICAN SYSTEM. Is composed of 35 NATIONAL LEGISLATURES from North, Central and South America and the Caribbean. Facilitates the exchange of parliamentary GOOD PRACTICES and promotes COOPERATIVE POLITICAL DIALOGUE. Mainstreams GENDER EQUALITY by advocating for women’s political empowerment and the application of a gender lens in legislative work. Fosters OPEN PARLIAMENTS by advancing the principles of transparency, accountability, citizen participation, ethics and probity. Promotes policies and legislative measures to mitigate and adapt to the effects of CLIMATE CHANGE. Works towards strengthening democracy and governance by accompanying ELECTORAL PROCESSES. Is headquartered in OTTAWA, CANADA” (Cf. PARLAMERICAS. Sobre a Instituição. Disponível em <http://parlAmericas.org/en/about.asp>. Acesso em: 1 set. 2021).

catalogadas no tema da participação política. Os pesquisadores, contudo, têm preferido um sentido mais estrito, em que a participação política on-line é uma expressão guarda-chuva para questões gerais sobre o que há em comum entre todas as formas de ação política praticadas pelos cidadãos em ambientes digitais ou por meio de tecnologias de comunicação digital. Questões tais como: a) se e de que modo a internet (a Web, as redes sociais digitais etc.) inclui novos participantes na política; b) quem e por que se participa on-line; c) tipos de participação on-line; d) qual a diferença entre participação on-line e off-line; e) características da participação on-line; f) participação cidadã e interação com os agentes do campo político; g) como mensurar a participação on-line. (SILVA, BRAGATTO, SAMPAIO, 2016, p. 58, grifo nosso)

Ao abordar democracia e participação, observa-se que a temática, que combina política e tecnologias da informação e comunicação (TICs), é extremamente rica. Gomes (2018) agrupa os estudos do “Campo da política, democracia e Estado digitais” em 3 subáreas: política online, democracia digital, e Estado digital. Em uma perspectiva ampla, o campo de estudos busca, no universo digital, inovações que atuem sobre as disciplinas de origem. De acordo com Silva, Bragatto e Sampaio,

O campo de Política, Estado e Democracia Digital não é mais, portanto, que uma área de confluência (melhor dizendo, de convivência) de três âmbitos de estudos (de política, de teoria democrática e de Governo e Legislativo) que busca no universo das comunicações digitais aplicações, projetos, experiências e, ousaria dizer, novas perspectivas para objetos tratados tradicionalmente nas suas disciplinas de origem” (SILVA, BRAGATTO E SAMPAIO, 2016, p. 50-51).

Figura 2 - Campo da política, democracia e Estado digitais

TABELA 1

O campo da política, democracia e Estado digitais

Política online	Democracia digital	Estado digital
• Campanha e eleições	• Teoria da democracia digital	• Governo digital
• Participação política	• E-Participação	• Governança • Participação e colaboração
• Notícias e política	• E-Deliberação e esfera pública	• Entrega de serviços públicos
• Políticos, partidos e instituições	• E-Transparência	• Governo aberto e dados abertos
• Internet e sociedade	• Exclusão digital	• Cidades inteligentes
• Discussões políticas		• Parlamento digital

Fonte: GOMES, 2018, p. 18

Gomes (2018) posiciona a democracia digital no centro por ser a subárea mais antiga e por ser parcela significativa da legitimidade social que fundamenta a grande área de estudos. As três subáreas possuem interseções significativas, mas não se confundem; cada subárea apresenta particularidades e propósitos distintos. Entre a democracia digital e o Estado digital nota-se, inclusive, uma divisão social do trabalho: enquanto os especialistas em comunicação política, movimentos sociais e teóricos da democracia concentram-se na e-democracia, os estudiosos da administração pública, gestão pública e analistas de políticas públicas tendem a focar no Estado digital. A Democracia Digital, por sua vez, passa por uma evolução conceitual que dura mais de 45 anos.

Nesse arco de tempo, muita coisa se alterou, a começar pela denominação do fenômeno, chamado, sucessivamente, de assembleias eletrônicas (ETZIONI, 1972), teledemocracia (ARTERTON, 1987), democracia eletrônica (VARLEY, 1991), democracia virtual (HACKER; TODINO, 1996), ciberdemocracia (OGDEN, 1994), democracia informática (BUCHSTEIN, 1997), democracia digital (HALE; MUSSO; WEARE, 1999). Sem mencionar um grande número de adjetivos e substantivos que bastavam ser associados à palavra “democracia” para expressar a mesma ideia: online, tecnologia, novas tecnologias, tecnologias da informação e comunicação (TICs), web etc. Naturalmente, a escolha do vocábulo que vai associado a “democracia” não deixa de conotar algum sentido específico (POREBSKI,

2002): o “à distância”, a cibernética, as tecnologias eletrônicas, a conexão online, o método de transmissão (GOMES, 2018, e-book).

Destaca-se que o tema do governo eletrônico surge após a democracia eletrônica e, embora apresentem interseções, nem todo o governo eletrônico apoia-se em requisitos ou valores democráticos (transparência, participação, deliberação). Grande parte dos requisitos e valores no governo eletrônico derivam de outras fontes (eficiência, eficácia, racionalidade, economia).

Embora este trabalho esteja mais afeito à terceira subárea (Estado digital), buscar-se-á pontos constantes de interação com os estudos em democracia digital, seguindo o que o próprio autor indica:

[...] 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. 91).

A despeito de o trecho acima constituir um ótimo argumento, percebe-se certa vagueza prática e conceitual na afirmação “melhor hoje significa também mais democrático”. Se não há consenso sobre o que caracteriza uma democracia, como torná-la “mais democrática” e, também, melhor?

2.4.2. Participação cidadã digital

Como visto anteriormente, a participação cidadã apresenta características específicas, como o envolvimento social ativo na construção de políticas públicas; e é apenas uma das várias questões incluídas na expressão guarda-chuva “participação política online”. Para evitar confusões entre a participação política online e a participação cidadã digital, este trabalho optou em adotar o segundo termo enquanto recorte da análise. Por participação cidadã digital entende-se, em acordo com o conceito de “participação digital”,

[...] todas as formas de participação que envolvem tecnologia da informação e comunicação (TIC). Estes incluem, além de computadores conectados à internet, dispositivos móveis digitais (apps) ou analógicos (SMS). A participação digital requer algum tipo de engajamento por parte do cidadão (muitas vezes combinados com formas de deliberação ou voto direto), e não

apenas o acesso a dados abertos ou outras informações. A maneira como a frase está colocada, parece somente incluir celulares e excluir computadores, por exemplo. (LATINNO apud POGREBINSCHI, 2016).

Ao analisar inovações democráticas digitais, Freitas (2021) indica que iniciativas de participação política digital agem como instrumentos de democratização. Fator fundamental para o fortalecimento da democracia por meio de inovações democráticas digitais é a transformação de demandas cidadãs em ação pública - ou seja, resultados efetivos das inovações. Segundo a autora, o sucesso e sustentabilidade das inovações democráticas digitais possuem forte relação com a formalização das iniciativas por meio de mecanismos políticos ou normativos.

Nesse sentido, fica claro que a existência de uma quantidade significativa de inovações democráticas digitais na América Latina e Caribe, apoiando e incentivando a participação cidadã, não é sinônimo de democracia instituída e forte.

Não basta a existência de recursos tecnológico-informacionais sem uma cultura política que vise ao fortalecimento das instituições e dos processos democráticos por meio de estratégias políticas claramente definidas e elaboradas a orientar um planejamento estratégico para tanto. [...]

Além disso foi constatado que a ausência de estratégias governamentais de estímulo às inovações democráticas digitais pode vir a enfraquecer mecanismos democráticos que ampliam as possibilidades de inclusão das demandas cidadãs em processos políticos de tomada de decisão” (DE FREITAS, 2021, p. 93-94, grifo nosso).

A necessidade de coordenação e planejamento para obter sucesso nas iniciativas digitais induz o raciocínio em direção a conceitos como governança e governo. Os itens a seguir dedicam-se a evitar confusões conceituais entre os termos “governança da internet”, “governo eletrônico”, “governança digital” e “governo digital”. Para tanto, destacam-se a evolução histórica, princípios e valores característicos a cada um destes termos.

2.4.3 Governança da Internet

Conceito abordado anteriormente (item 1.1.), a governança da internet surge a partir da década de 1970, em um contexto de ampliação acelerada do uso da internet por pessoas e organizações, sendo definida da seguinte maneira pela Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), reunida nos anos 2003 e 2005:

Governança da Internet é o desenvolvimento e a aplicação pelos Governos, pelo setor privado e pela sociedade civil, em seus respectivos papéis, de princípios, normas, regras, procedimentos de tomadas de decisão e programas em comum que definem a evolução e o uso da Internet. (KURBALIJA, 2016, p. 20).

Segundo o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGIbr), o termo ‘Internet’ é mais restrito que outros termos como “sociedade da informação” e “tecnologia da informação e comunicação” (TIC), que incluem áreas fora do domínio da Internet, como a telefonia móvel. O termo “governança”, por sua vez, possui diferentes interpretações, destacando-se duas principais: (i) governança como sinônimo de governo (limitando a governança da internet aos atores Estatais); (ii) governança em sentido amplo, incluindo instituições não governamentais (este foi o conceito empregado pela CMSI e por este trabalho) (KURBALIJA, 2016).

2.4.4. Governo Eletrônico

O Governo Eletrônico insere-se no contexto da “Sociedade da Informação”: termo cunhado entre as décadas de 1960 e 1970, que designa “novas formas de organização e produção em escala mundial [...] baseada no conhecimento, na educação e no desenvolvimento científico e tecnológico” (KUMAR, 1997; BRASIL, 2000 in MEDEIROS, 2004, p. 22). A mudança da década de 1970 para 1980 resulta, a nível global, naquilo que Bresser Pereira chama de “globalização financeirizada”:

A globalização veio acompanhada por uma ideologia liberal radical — o neoliberalismo — que passou a rejeitar a combinação dialética entre liberalismo econômico e nacionalismo econômico desenvolvimentista que caracterizara as formas anteriores de capitalismo: a mercantilista, a liberal e a dos anos dourados. A nova doutrina hegemônica declarou o fim da nação e do Estado-nação, passou a ver o mercado como um mecanismo quase milagroso de coordenação econômica, deu absoluta precedência à liberdade individual, entendida esta como a liberdade e o poder dos mais fortes, e subordinou os demais objetivos a esse conceito de liberdade (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 150).

A segunda metade da década de 1980 inaugurou uma série de reformas do Estado que viriam a caracterizar o *New Public Management*. No Brasil, a reforma do Estado ocorreu na década de 1990, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso e ficou conhecida como “reforma gerencial”. Lustosa (2005) sintetiza as finalidades centrais da reforma gerencial da seguinte maneira:

Essas reformas se orientaram, sobretudo, para a abertura comercial, a privatização, a liberalização de mercados, o ajuste fiscal e a melhoria da racionalidade interna do aparelho do Estado. Neste último aspecto, o PDRAE apresenta, no essencial, o menu que corresponde ao *mainstream* das políticas de reforma dos anos oitenta e está nos manuais dos principais organismos multilaterais – desestatização (no triplo sentido de privatização, publicização e terceirização), autonomização de agências públicas, orientação para resultados, flexibilização de controles, etc. (LUSTOSA, 2006, p. 12).

Nesta mesma década, por volta de 1996, surge o Governo Eletrônico após discussões sobre democracia eletrônica e governança da internet. O tema ganha força como disciplina apenas no início do século XXI (GOMES, 2018). No Brasil, o Governo Eletrônico tem início com o Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000, que institui um Grupo de Trabalho Interministerial com foco nas novas formas eletrônicas de interação. Este grupo ficou conhecido como Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação – GTTI. Em setembro do mesmo ano, o GTTI lançou o documento “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal” cujo principal objetivo seria formar “um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão/cliente, com a redução de custos unitários, a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, a transparência e a simplificação de processos.” (BRASIL, 2000, p. 5).

O Decreto de 18 de outubro de 2000 cria o Comitê Executivo do Governo Eletrônico – CEGE, cujos objetivos principais seriam: “a) universalização e democratização do acesso aos serviços; b) melhoria da gestão e qualidade dos serviços públicos; c) transparência; d) redução dos custos unitários; e) simplificação de processos; f) informação como fator estratégico; g) convergência e integração das redes e sistemas de informação” (FERNANDES; AFONSO, 2001, p. 37, in Medeiros, 2004, p. 35). O Decreto de criação do CEGE foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016, que institui a Política de Governança Digital.

Não obstante, os mais de 20 anos decorridos desde o início das discussões acerca do Governo Eletrônico, ainda hoje não há consenso sobre seu conceito. Apesar das divergências, é possível compreendê-lo a partir de duas perspectivas: ampla e restrita. Sob a perspectiva ampla o governo eletrônico abrange todas as atividades das organizações públicas mediadas por TIC; a perspectiva restrita concebe o governo eletrônico como o uso de TIC para prestação de serviços públicos ou para melhorar a gestão interna (RIBEIRO, 2008 apud RIBEIRO in SILVA, BRAGATTO, SAMPAIO, 2016). Este trabalho utiliza a perspectiva

ampla, entendendo o governo eletrônico como o uso de tecnologias da informação e comunicação nas atividades do setor público.

O quadro de conceitos da Figura 3 evidencia características discutidas anteriormente, como o foco na prestação de serviços, eficiência, acesso à informação e crescimento econômico.

Figura 3 – Conceitos de Governo Eletrônico

Quadro 1. Conceitos de governo eletrônico adotados por organismos internacionais

Organização	Conceito
Organização das Nações Unidas (ONU)	"Governo eletrônico pode ser conceituado como o uso e aplicações de TIC na administração pública para integrar fluxos de trabalho e processos, gerir dados e informação, melhorar a prestação de serviços públicos, bem como expandir os canais de comunicação para engajamento e empoderamento das pessoas" (ONU, 2016, p. 143, tradução nossa).
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	"Governo eletrônico é definido como o uso das TIC, e particularmente da internet, para alcançar um governo melhor" (ONU, 2016, p. 143, tradução nossa).
Banco Mundial	"Governo eletrônico refere-se ao uso das TIC pelas agências governamentais que tenham a capacidade de transformar as relações entre cidadãos, empresas e outras áreas do governo. Essas tecnologias servem para diversas finalidades: melhoria na prestação de serviços públicos, (...) aumentar a eficiência da gestão" (ONU, 2016, p. 143, tradução nossa).
Partnership on Measuring ICT for Development	"Governo eletrônico potencialmente aumenta o desenvolvimento econômico e social dos países por permitir um melhor acesso aos serviços do governo. Os exemplos vão desde um melhor acesso às informações sobre os serviços disponíveis até o processamento <i>on-line</i> completo de permissões, licenças, certificados, pagamentos etc." (PARTNERSHIP ON MEASURING ICT FOR DEVELOPMENT, 2014, p. 2, tradução nossa).
Comissão Europeia	"Governo eletrônico utiliza as ferramentas digitais para fornecer melhores serviços públicos para cidadãos e empresas" (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

Fonte: Partnership on Measuring ICT for Development (2014), ONU (2016) e Comissão Europeia (2016).

Fonte: RIBEIRO in SILVA, BRAGATTO, SAMPAIO, 2016, p. 165

2.4.5. Governança Digital

O termo “governança digital” foi utilizado oficialmente no Brasil em 2016, com o Decreto nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016 e com a Estratégia de Governança Digital (EGD), precedendo, portanto, o uso do termo “governo digital” em 2018. A governança digital é conceituada da seguinte forma por estes instrumentos de ação pública:

A utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo (Dec. 8638/2016, art 1º, III; revogado, grifo nosso).

Assim, o conceito de governo eletrônico, que se refere à ideia de informatizar os serviços prestados pelo governo para a sociedade, é expandido para o de governança digital, segundo o qual o cidadão deixa de ser passivo e se torna partícipe da construção de políticas públicas que já nascem em plataformas digitais, abrangendo não só a internet, mas também outros canais como a TV Digital. (BRASIL, 2016a, p. 10, grifo nosso).

Assim, o conceito de governo eletrônico, que se refere à ideia de informatizar os serviços prestados pelo governo para a sociedade, foi expandido para o de governança digital, segundo a qual o cidadão torna-se partícipe da construção de políticas públicas, que já nascem em plataformas digitais (BRASIL, 2018b, p. 19, grifo nosso).

Para compreender melhor o tema, é necessário aprofundar a noção de governança. O Banco Mundial entende a governança como o “processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder” (BANCO MUNDIAL, 2017). A OCDE entende a boa governança como “um meio para atingir um fim, qual seja, identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados”.

Segundo o autor Peter Guy, em texto escrito como colaboração para o Guia de Governança do Governo Federal do Brasil, “governança significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos” (BRASIL, 2018. Prefácio.). O Tribunal de Contas da União (TCU) discute governança no Referencial Básico de Governança – TCU (2014), definindo-a como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar,

direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

O campo de estudos conhecido como *Science and Technology Studies* (STS) compreende a governança a partir de uma perspectiva mais ampla, incluindo aspectos subjetivos e políticos. Alinhados a este entendimento, Lascoumes e Le Galès afirmam que as políticas públicas, as ações estatais e a ação pública são compostas por cinco elementos básicos: atores, instituições, representações, processos e resultados. Estes elementos significam que a ação pública (e sua análise) deve considerar os mecanismos subjetivos na interação entre atores, construção dos processos etc. O trecho a seguir apresenta conceitos de governança, utilizados pela STS para compreender mecanismos de governança digital.

Adota-se, nos estudos de ciência e tecnologia (*Science and Technology Studies* ou STS), uma definição ampliada de governança da internet que pode ser aplicada para compreender, também, os mecanismos de governança digital. Autores como Braman, Epstein, Katzenbach e Musiani veem governança como um "processo de tomada de decisão com efeito estrutural constitutivo, seja no setor público ou privado, que ocorre formal ou informalmente" (BRAMAN, 2009; EPSTEIN; KATZENBACH; MUSIANI, 2016, p. 3). Hofmann e outros autores definem, ainda, governança como podendo ser apenas "um efeito colateral de ações com propósitos não necessariamente relacionados à governança em si. (EPSTEIN; KATZENBACH; MUSIANI, 2016, p. 4; FREITAS in SILVA; BRAGATTO; SAMPAIO, 2016, p. 121; HOFMANN et al, 2014, grifo nosso).

2.4.6. Governo Digital

Enquanto a Governança Digital engloba aspectos valorativos, subjetivos e políticos, orientados à intensificação da relação entre representantes e representados (via participação cidadã, acesso à inteligência coletiva e outros mecanismos), o Governo Digital possui maior conexão com princípios de administração e economia, que visam resultados, eficiência, efetividade, com destaque para a centralização das ações públicas. No Brasil, o Decreto n. 10.332 de 28 de abril de 2020, conhecido como Estratégia de Governo Digital, revogou a Política de Governança Digital e está vinculada a um decreto anterior (Decreto n. 9.319 de 21 de março de 2018), que institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital - SinDigital, composto pela Estratégia Brasileira para a Transformação Digital - E-Digital. Para a E-Digital, o Governo Digital é entendido da seguinte maneira:

O fundamento central do Governo Digital é a geração de valor público para a sociedade por meio da utilização das tecnologias da informação e da comunicação. Em outras palavras, trata-se de aplicar o potencial transformador das TICs para gerar benefícios à sociedade. [...] O Estado deve ser concebido como uma entidade inserida no ambiente digital, no qual as políticas públicas são desenhadas como soluções digitais. É necessário sair do mero consumo de tecnologias para a imersão no meio digital como um modo de gerir, prestar serviços e aprimorar o exercício da cidadania (BRASIL, 2018a, p. 93-94, grifo nosso).

Confirmando esta perspectiva mais aplicada e prática do conceito de governo digital, a plataforma oficial do governo federal (gov.br) entende “governo digital” como uma evolução do “governo eletrônico”. Desse modo, o governo digital teria como objetivo principal a prestação de serviços mais eficientes:

A partir de 2015, o paradigma de “governo eletrônico” trouxe a informatização dos processos internos de trabalho (visão interna), evoluindo para o conceito de “governo digital”, cujo foco têm como centro a relação com a sociedade (visão do cidadão), a fim de tornar-se mais simples, mais acessível e mais eficiente na oferta de serviços ao cidadão por meio das tecnologias digitais. (BRASIL, 2019).

Ao tratar sobre tendências futuras nos estudos e pesquisas, Gomes (2018) alerta para os perigos de abordagens práticas, aplicadas e segmentadas. Segundo o autor, a fragmentação dos conteúdos gera confusões, e acaba afastando a noção de democracia digital dos temas que envolvem tecnologias. Um dos perigos destacados pelo autor é considerar a democracia digital um subtema do governo digital, quando na verdade o oposto seria o correto. Torna-se de extrema importância estudos que reconectem a democracia digital aos temas mais práticos e aplicados, como o próprio governo digital. Nesse sentido:

A tendência à fragmentação, contudo, poderá gerar, se não corrigida, a perda da perspectiva geral da democracia digital. O que levaria, como já vem acontecendo no caso da e-participação, a ver índices de participação digital em que países autocráticos pontuam muito alto, como se para a e-participação fosse dispensável a qualidade democrática do tipo de participação envolvido (LIDÉN, 2012, 2015). Ou confusões, como as de quem vê a democracia digital como um dos subtemas do governo digital, invertendo completamente não só a história da grande área, mas o bom senso em teoria política.

[...] Essa necessidade [de reconectar os temas aplicados e autonomizados à democracia digital] já tem sido particularmente sentida na área de governo digital, onde uma considerável concentração de atenção em prestação de

serviços eletrônicos ou em soluções digitais para smart cities e smart government tende a levar a uma desconexão com a e-democracia e seus requisitos, denunciada por muitos autores (ANDERSON; BISHOP, 2005; CHADWICK, 2003; HOFF; SCHEELE, 2014; KARDAN; SADEGHIANI, 2011). (GOMES, 2018, p. 93-94, grifo nosso)

3 CAPÍTULO ANALÍTICO

No âmbito das políticas públicas, entendidas como uma forma particular de ação coletiva (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), observamos diversos instrumentos de planejamento – que variam em abrangência, área de atuação, jurisdição, entre outros. A análise deste trabalho concentra-se no planejamento estratégico do governo federal brasileiro acerca da participação cidadã em ambientes digitais.

Para Buarque (1999 apud 2003), além de constituir um processo de decisão sistemático e racional, “o planejamento parte do princípio de que o futuro pode ser construído pela sociedade. Como um instrumento para ‘fazer o seu destino’, o planejamento é o espaço de construção da liberdade da sociedade dentro das circunstâncias, pois delimita o terreno do possível para implementar as mudanças capazes de moldar a realidade futura”. Entende-se, portanto, o planejamento estratégico como uma combinação entre as dimensões política e técnica.

Os itens a seguir serão dedicados a analisar trechos das estratégias do governo federal brasileiro sobre governança digital e governo digital referentes à participação, refletindo sobre a direção para a qual estes instrumentos tendem a guiar a sociedade brasileira.

3.1. Instrumentos de ação pública sobre Governança Digital

A Política de Governança Digital foi instituída pelo Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Nele, são descritas as finalidades, conceitos relevantes, princípios e diretrizes que orientam esta Política. Destacam-se aqueles elementos relacionados à participação:

Quadro 1 – Finalidades, Conceitos, Princípios e Diretrizes da Política de Governança Digital

Finalidades	Art. 1º Fica instituída a Política de Governança Digital para os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades: II - <u>estimular a participação</u> da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; e III - <u>assegurar a obtenção de informações pela sociedade</u> , observadas as restrições legalmente previstas.
Conceitos	Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se: III - governança digital - a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, <u>incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão</u> e aprimorar os níveis de <u>responsabilidade, transparência e efetividade do governo</u> ;
Princípios	Art. 3º A Política de Governança Digital observará os seguintes princípios: II - abertura e transparência; VII - <u>participação e controle social</u> ;
Diretrizes	Art. 4º O planejamento e a execução de programas, projetos e processos relativos à governança digital pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão observar as seguintes diretrizes: II - serão oferecidos <u>canais digitais de participação social</u> na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; III - os dados serão disponibilizados em formato aberto, amplamente acessível e utilizável por pessoas e máquinas, assegurados os direitos à segurança e à privacidade; IV - será promovido o reuso de dados pelos diferentes setores da sociedade, com o objetivo de estimular a transparência ativa de informações, prevista no art. 3º e no art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

Fonte: Elaboração própria, 2021.

O art 5º deste mesmo Decreto (2016) determina que

O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão editará a Estratégia de Governança Digital - EGD da administração pública federal, documento que definirá os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da Política de Governança Digital e norteará programas, projetos, serviços, sistemas e atividades a ela relacionados. (grifo nosso).

Seguindo determinação do artigo acima referido, a Estratégia de Governança Digital – EGD foi publicada originalmente em 2016, no governo Dilma Rousseff, sendo composta por três eixos com dez objetivos estratégicos. Em maio de 2018, no governo Michel Temer, houve revisão da EGD com redução dos objetivos estratégicos para apenas cinco (figura 5). A

seguir, vemos os objetivos da EGD em sua versão original (2016) e em sua versão revisada (2018), seguido de um quadro comparativo com as descrições de cada objetivo.

Figura 4 – Objetivos Estratégicos EGD 2016 (versão original)
Quadro 2: Objetivos Estratégicos

EIXO	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Acesso à informação	OE.01 - Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos. OE.02 - Ampliar o uso de TIC para promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos. OE.03 - Garantir a segurança da informação e comunicação do Estado e o sigilo das informações do cidadão.
Prestação de Serviços	OE.04 - Expandir e inovar a prestação de serviços digitais. OE.05 - Melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia OE.06 - Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais. OE.07 - Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura.
Participação Social	OE.08 - Fomentar a colaboração no ciclo de políticas públicas. OE.09 - Ampliar e incentivar a participação social na criação e melhoria dos serviços públicos. OE.10 - Aprimorar a interação direta entre governo e sociedade.

Fonte: BRASIL, 2016a.

Figura 5 – Objetivos Estratégicos EGD 2018 (versão revisada)

EIXO	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Acesso à Informação	OE.01 - Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos
	OE.02 - Promover a transparência por meio do uso de TIC
Prestação de Serviços	OE.03 – Ampliar a oferta e aprimorar os serviços públicos por meio da transformação digital
	OE.04 – Compartilhar e integrar infraestruturas, dados, processos, sistemas e serviços
Participação Social	OE.05 - Ampliar a participação social no ciclo de vida das políticas e serviços públicos

Quadro 1 - Objetivos estratégicos por eixo

Fonte: BRASIL, 2018b.

Quadro 2 – Quadro comparativo de objetivos estratégicos – EGD/2016 e EGD/2018

QUADRO COMPARATIVO EGD VERSÃO ORIGINAL E EGD VERSÃO REVISADA		
	EGD 2016 (original)	EGD 2018 (revisada)
ACESSO A INFORMAÇÃO	<p>OE.01 – Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos Descrição do Objetivo: Fomentar a abertura dos dados dos órgãos e entidades públicas, respeitando o sigilo dos dados pessoais do cidadão, e promover o uso dos dados em formato aberto pela sociedade não somente para fins de controle social e transparência, mas também para o surgimento de iniciativas não governamentais de prestação de serviços por meio de aplicativos, de pesquisa científica e mercadológica, dentre outros.</p>	<p>OE.01 – Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos Fomentar a abertura dos dados dos órgãos e entidades públicas, respeitando o sigilo dos dados pessoais do cidadão, e promover o uso dos dados abertos pela sociedade não somente para fins de controle social e transparência, mas também para a promoção da inovação, do empreendedorismo e de pesquisa científica, dentre outros, em aderência aos objetivos da E-Digital.</p>
	<p>OE.02 – Ampliar o uso de TIC para promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos Descrição do Objetivo: Ampliar o uso de TIC para fornecer informações confiáveis, tempestivas e atualizadas dos resultados produzidos, sejam parciais ou totais, da aplicação dos recursos públicos, de forma mais clara e simples ao cidadão, dos produtos, serviços gerados ou realidade transformada.</p>	<p>OE.02 – Promover a transparência por meio do uso de TIC Ampliar o uso de TIC para fornecer informações confiáveis, tempestivas e atualizadas dos resultados produzidos, sejam parciais ou totais, das ações e da aplicação dos recursos públicos, de forma mais clara e simples ao cidadão, dos produtos, serviços gerados ou realidade transformada, em aderência aos objetivos da E-Digital</p>
	<p>OE.03 – Garantir a segurança da informação e comunicação do Estado e o sigilo das informações do cidadão Descrição do Objetivo: Garantir a disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos ativos de informação custodiados pelo Estado, bem como a proteção da informação pessoal e da propriedade intelectual.</p>	
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	<p>OE.04 – Expandir e inovar a prestação de serviços digitais Descrição do Objetivo: Expandir e inovar a oferta de serviços públicos disponibilizados por meios digitais (e-serviços) através de processos e tecnologias inovadoras com vistas a atender as necessidades da sociedade.</p>	<p>OE.03 – Ampliar a oferta e aprimorar os serviços públicos por meio da transformação digital Acelerar a transformação digital dos serviços públicos oferecidos pelos órgãos e entidades da APF. Simplificar, reduzir as exigências aos usuários e aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos, em aderência aos objetivos da E-Digital</p>
	<p>OE.05 – Melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia Descrição do Objetivo: Melhorar a governança e a gestão dos processos de trabalho que dão suporte aos serviços e às políticas públicas mediante a utilização de recursos tecnológicos, contribuindo para o alcance de modernização da gestão da APF.</p>	
	<p>OE.06 – Facilitar e universalizar o</p>	

	<p>uso e o acesso aos serviços digitais Descrição do Objetivo: Simplificar o uso e o acesso aos serviços públicos digitais oferecidos pelo Estado, independente de dispositivo, plataforma e também do conhecimento de sua estrutura organizacional.</p>	
	<p>OE.07 – Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura Descrição do Objetivo: Os dados, os processos, os sistemas de informação, os serviços e a infraestrutura tecnológica devem ser compartilhados entre os órgãos e entidades de forma a reduzir custos e desperdícios e evitar esforços desnecessários e perda de dados e informações.</p>	<p>OE.04 – Compartilhar e Integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura Os dados, os processos, os sistemas de informação, os serviços e a infraestrutura tecnológica devem ser compartilhados entre os órgãos e entidades de forma a otimizar custos, reduzir a redundância de esforços, aumentar a escalabilidade e a disponibilidade dos serviços públicos digitais, em aderência aos objetivos da E-Digital</p>
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	<p>OE.08 – Fomentar a colaboração no ciclo de políticas públicas Descrição do Objetivo: Incentivar a participação da sociedade em todo o ciclo de políticas públicas. Isto envolve permitir a interação direta dos cidadãos com o governo para expressar suas demandas, acompanhar a implantação das políticas, bem como avaliar o impacto destas.</p>	<p>OE.05 – Ampliar a participação social na melhoria das políticas e dos serviços públicos Incentivar a participação da sociedade em todo o ciclo de políticas públicas. Isto envolve permitir a interação direta dos cidadãos com o governo para expressar suas demandas, acompanhar a implantação das políticas, bem como avaliar o impacto destas.</p>
	<p>OE.09 – Ampliar e incentivar a participação social na criação e melhoria dos serviços públicos Descrição do Objetivo: Incentivar a participação ativa da sociedade na criação e melhoria dos serviços públicos acessíveis, considerando as diversidades e necessidades regionais. Possibilitando a interação direta dos cidadãos com o governo para expressar suas necessidades, bem como avalia-los e sugerir melhorias.</p>	
	<p>OE.10 – Aprimorar a interação direta entre governo e sociedade Descrição do Objetivo: Aprimorar continuamente a interação entre governo e sociedade por meio das mídias digitais, sociais e outras tecnologias, considerando, em todos os instrumentos utilizados, a acessibilidade para todas as pessoas, independentemente das suas capacidades físico-motoras e perceptivas, culturais e sociais.</p>	

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Vale destacar que a redução de objetivos estratégicos indica prioridades e preferências. Os objetivos estratégicos 3 e 10 (EGD 2016), que abordam acessibilidade e inclusão digital, foram eliminados sem haver conteúdo explícito correspondente nos objetivos apresentados

pela versão revisada da EGD (2018). Da mesma forma, a revisão de 2018 reuniu os objetivos estratégicos 8, 9 e 10 - da EGD 2016 - em um único objetivo que eliminou o importante elemento “participação ativa”. Destaca-se que a participação ativa, tal qual apresentada na EGD 2016, refere-se não apenas ao acompanhamento da implementação e avaliação de políticas públicas, mas também à “criação e melhoria dos serviços públicos”.

A tabela a seguir mostra os objetivos estratégicos relacionados à participação. Cada objetivo estratégico possui iniciativas próprias e específicas, cuja análise detalhada não foi incluída neste trabalho. Nesse sentido, sugere-se que as iniciativas sejam analisadas no contexto de um estudo de implementação.

Quadro 3 – Objetivos estratégicos relacionados à participação – EGD/2016 e EGD/2018

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS RELACIONADOS À PARTICIPAÇÃO		
	EGD 2016	EGD 2018
ACESSO À INFORMAÇÃO	OE.01 – Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos.	OE.01 – Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos
	OE.02 – Ampliar o uso de TIC para promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos.	OE.02 – Promover a transparência por meio do uso de TIC
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	OE.08 – Fomentar a colaboração no ciclo de políticas públicas	OE.05 – Ampliar a participação social na melhoria das políticas e dos serviços públicos
	OE.09 – Ampliar e incentivar a participação social na criação e melhoria dos serviços públicos.	
	OE.10 – Aprimorar a interação direta entre governo e sociedade.	

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Em março de 2018, antes da publicação da versão revisada da EGD, o Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018, instituiu o Sistema Nacional para Transformação Digital (SinDigital), constituído pela Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)⁷. Não obstante a versão revisada da EGD tenha sido vinculada à E-Digital, ela possui características suficientemente distintas daquelas observadas em instrumentos de ação pública posteriores, que neste trabalho foram relacionados à concepção de “Governo Digital”. Por este motivo, este item inclui a análise da EGD (versão revisada) considerando-a um instrumento de ação pública de transição entre as concepções de “Governança Digital” e “Governo Digital”.

⁷ A E-Digital será abordada com maior profundidade no item “3.2. Instrumentos de ação pública sobre Governo Digital”.

Como visto nas imagens e tabela anteriores, a EGD aborda a participação social como um de seus eixos centrais, juntamente com o acesso à informação e a prestação de serviços públicos.

[...] o propósito da EGD é orientar e integrar as iniciativas relativas à governança digital na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, contribuindo para aumentar a efetividade da geração de benefícios para a sociedade brasileira por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos digitais e da ampliação da participação social (BRASIL, 2016a, p 10, grifo nosso).

O propósito da EGD é orientar e integrar as iniciativas de transformação digital dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos digitais e da ampliação da participação social (BRASIL, 2018b, p. 19, grifo nosso).

Entre os princípios, previstos na EGD, que orientam as atividades de governança digital na administração pública federal, estão destacados na tabela a seguir aqueles relacionados à participação:

Quadro 4 – Princípios – EGD/2016 e EGD/2018

PRINCÍPIOS	
EGD 2016	EGD 2018
Foco nas necessidades da sociedade: as <u>necessidades da sociedade</u> , tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, são os <u>principais insumos</u> para o desenho e a entrega de serviços públicos digitais	Foco nas necessidades da sociedade: a <u>perspectiva da sociedade</u> , pessoas físicas e jurídicas, é o <u>principal instrumento</u> para o desenho e a entrega de serviços públicos digitais.
Abertura e transparência: ressalvado o disposto em legislação específica, dados e informações são ativos públicos que devem estar disponíveis para a sociedade, de modo a dar transparência e publicidade à aplicação dos recursos públicos nos programas e serviços, gerando benefícios sociais e econômicos	
Participação e controle social: possibilitar a colaboração dos cidadãos em todas as fases do ciclo das políticas públicas e na criação e melhoria dos serviços públicos. Órgãos e entidades públicas devem ser transparentes e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos nos programas e serviços do Governo Federal, fornecendo informação de forma tempestiva, confiável e acurada para que o cidadão possa supervisionar a atuação do governo	

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Há, ainda, menção à participação entre os desafios a serem enfrentados para aprimorar a efetividade das ações de governança digital.

Quadro 5 – Desafios – EGD/2016 e EGD/2018

DESAFIOS	
EGD 2016	EGD 2018
Ampliar os canais de relacionamento entre a sociedade e o Estado	Ampliar os canais de relacionamento entre a sociedade e o Estado, facilitando o acesso aos serviços digitais e aos canais de participação social
Levar ao conhecimento de cidadãos e empresas a estrutura organizacional e o funcionamento do governo, a fim de facilitar o acesso a serviços digitais e canais de participação social;	
Democratizar o acesso aos serviços públicos prestados por meios digitais (e-serviços);	Democratizar o acesso aos serviços públicos prestados por meios digitais;
Coordenar as políticas de governo digital e de inclusão social e digital;	
Eliminar a pulverização dos fóruns deliberativos de TIC do governo (Comissão de Coordenação do SISP, ePING, eMAG, INDA), a fim de garantir o compartilhamento do conhecimento gerado em cada um deles	Promover maior sinergia entre instâncias deliberativas e redes de conhecimento de TIC do governo.
Criar de mecanismos de acompanhamento, avaliação e incentivo à implementação da Carta de Serviço ao Cidadão;	
Convergir iniciativas de governo e de democracia digital	

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Da mesma forma, a participação social é apontada como uma oportunidade que pode contribuir para o sucesso da estratégia de governança digital.

Quadro 6 – Oportunidades – EGD/2016 e EGD/2018

OPORTUNIDADES	
EGD 2016	EGD 2018
Pressão crescente da sociedade por transparência, prestação de contas, participação e efetividade na aplicação e na qualidade do uso dos recursos públicos	Demanda crescente da sociedade por transparência, prestação de contas, participação e efetividade na aplicação e na qualidade do uso dos recursos públicos
Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social e Sistema Nacional de Participação Social, os quais visam fortalecer a cultura de participação social no Governo Federal (<i>Revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019</i>)	

Fonte: Elaboração própria, 2021.

3.2. Instrumentos de ação pública sobre Governo Digital

O Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018, instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabeleceu a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), como fica claro nos trechos a seguir.

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional para a Transformação Digital - SinDigital, composto pela Estratégia Brasileira para a Transformação Digital - E-Digital, seus eixos temáticos e sua estrutura de governança, nos termos do disposto neste Decreto.

§ 1º A E-Digital, fundamentada nos eixos temáticos constantes do Anexo I a este Decreto, visa à harmonização das iniciativas do Poder Executivo federal ligadas ao ambiente digital, com o objetivo de aproveitar o potencial das tecnologias digitais para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo, com inovação, aumento de competitividade, de produtividade e dos níveis de emprego e renda no País. (BRASIL, 2018c, grifo nosso)

Neste mesmo ano (2018) foi publicada a E-Digital, que descreve a si mesma como uma “proposta de estratégia de longo prazo para a economia digital” e uma “política pública a ser implementada” (BRASIL, 2018a, p. 5). Nesse sentido, destaca-se trecho constante na Introdução:

Aproveitar todo o potencial das tecnologias digitais para alcançar o aumento da produtividade, da competitividade e dos níveis de renda e emprego por todo o País, visando a construção de uma sociedade livre, justa e próspera para todos (BRASIL, 2018a, p. 6).

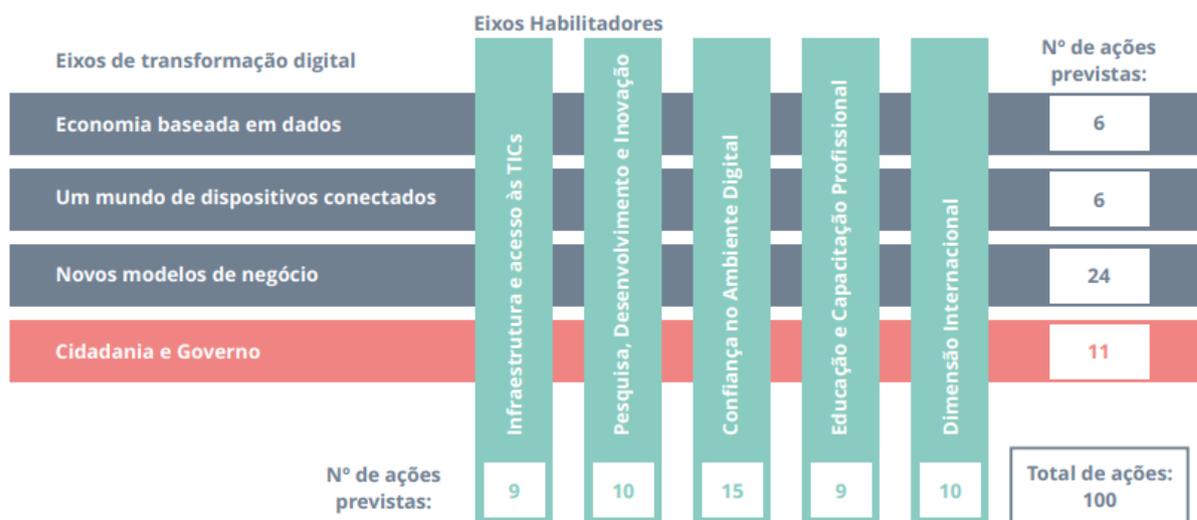
Este instrumento de ação pública possui duas grandes áreas de transformação: transformação digital da economia e transformação digital do governo.

Este ambiente habilitador propicia atividades em prol da transformação digital, tanto no governo quanto no setor produtivo. Sendo assim, as ações específicas foram agrupadas em eixos:

- Transformação digital da economia (eixo da economia baseada em dados, eixo de um mundo de dispositivos conectados, e eixo de novos modelos de negócio viabilizados pelas tecnologias digitais), e;
- Transformação digital do governo, com vistas ao pleno exercício da cidadania no mundo digital e à prestação de serviços à sociedade (BRASIL, 2018a, p. 9-10, grifo nosso).

A partir disso, as ações previstas na estratégia foram alocadas nos dois grupos de eixos temáticos denominados “eixos de transformação digital” e “eixos habilitadores”, como vê-se na imagem a seguir:

Figura 6 – Eixos temáticos da E-Digital



Fonte: Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, 2018, p. 9

Ao abordar o tema “Cidadania e Governo”, do eixo de transformação digital, a E-Digital prevê três linhas orientadoras, sendo uma delas a ampliação da participação social.

Existem ao menos três grandes linhas orientadoras para as políticas públicas na área de cidadania e governo digital. A tecnologia digital deverá ser utilizada para i) aumentar a transparência e controle social das atividades estatais, ii) ampliar a participação social na formulação das políticas públicas, e iii) prover mais e melhores serviços públicos digitais. (BRASIL, 2018a, p. 93)

A E-Digital também aborda a participação nos trechos referentes aos objetivos e ações estratégicas, destacados a seguir:

Tendo em vista os diagnósticos apresentados, a E-Digital estabelece os seguintes objetivos para o tema de cidadania e governo digital para os próximos cinco anos: [...]

- Acesso à Informação [...]

- ◊ 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, 2018a, p. 101-102)

ACÇÕES ESTRATÉGICAS [...]

- Manter e aprimorar uma plataforma digital de participação social, como espaço privilegiado para o diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil (BRASIL, 2018a, p. 103)

Vale destacar que a governança digital é citada na E-Digital como um objetivo dentro do tema cidadania e governo digital, mas sem referência a iniciativas específicas que relacionem governança e participação cidadã digital:

Tendo em vista os diagnósticos apresentados, a E-Digital estabelece os seguintes objetivos para o tema de cidadania e governo digital para os próximos cinco anos:

- Governança Digital

- ◊ Estabelecimento de políticas de governança digital com plena integração entre governo federal, estados e municípios.

- ◊ Estabelecer um sistema de governança com processos transversais e contínuos, com uniformidade metodológica, visando a transformação do Estado brasileiro. (BRASIL, 2018a, p. 101)

Em 28 de abril de 2020, foi publicado o Decreto nº 10.332, que revogou a Política de Governança Digital (Decreto nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016) e instituiu a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022. Apresentando uma estrutura diferente daquela utilizada pelo Decreto anterior (Política de Governança Digital), a Estratégia de Governo Digital (2020) tem como foco a estrutura organizacional e objetivos estratégicos. Seguindo o artigo 4º, “A Estratégia de Governo Digital observará as disposições da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital - E-Digital, instituída pelo Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018”.

O texto do Decreto de 2020 contém um Anexo com objetivos e iniciativas para a Estratégia. Destacam-se a seguir os trechos relacionados à participação, presentes nos objetivos e iniciativas do Anexo I do Decreto nº 10.332 de março de 2020.

A Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022 está organizada em princípios, objetivos e iniciativas que nortearão a transformação do governo por meio do uso de tecnologias digitais, com a promoção da efetividade das políticas e da qualidade dos serviços públicos e com o objetivo final de reconquistar a confiança dos brasileiros. Um Governo centrado no cidadão, que busca oferecer uma jornada mais agradável e responde às suas expectativas por meio de serviços de alta qualidade. [...]

Objetivo 12 - Identidade digital ao cidadão

Um Governo transparente e aberto, que atua de forma proativa na disponibilização de dados e informações e viabiliza o acompanhamento e a participação da sociedade nas diversas etapas dos serviços e das políticas públicas. [...]

Objetivo 14 - Participação do cidadão na elaboração de políticas públicas

Iniciativa 14.1. Firmar parcerias para a construção de aplicações de controle social, por meio de três datathons ou hackathons, até 2022. [...] Iniciativa 14.2. Aprimorar os meios de participação social e disponibilizar nova plataforma de participação, até 2021. (BRASIL, [s/a]).

3.3. Análise Comparativa

Os trechos destacados foram agrupados em sete (7) categorias: finalidades, princípios, diretrizes, eixos centrais/temáticos, desafios e oportunidades, objetivos estratégicos e iniciativas/ações estratégicas. A tabela a seguir ilustra a presença do tema geral “participação” em cada uma dessas categorias, considerando os instrumentos de ação pública analisados.

Tabela 1 – Presença do tema participação por instrumento de ação pública analisado

	Governança Digital			Governo Digital	
	Política de Governança Digital	EGD 2016	EGD 2018	E-Digital	Estratégia de Governo Digital
Finalidades	x	x	x		
Princípios	x	x	x		
Diretrizes	x				
Eixos centrais/temáticos		x	x	x	
Desafios e oportunidades		x	x		
Objetivos estratégicos		x	x	x	x
Iniciativas/Ações estratégicas		x	x	x	x

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Por haver múltiplas formas de participação, o tema geral “participação” foi dividido e esquematizado em seis (6) tipos: (i) participação ativa/interativa (debate e envolvimento na construção de políticas públicas); (ii) participação (não especificada); (iii) acesso à informação; (iv) dados abertos; (v) controle; (vi) transparência.

Quadro 7 – Tipos de participação por instrumento de ação pública analisado

	Governança Digital			Governo Digital	
	Política de Governança Digital	EGD 2016	EGD 2018	E-Digital	Estratégia de Governo Digital
Finalidades/ Propósito	- Participação ativa - Acesso à informação	- Acesso à informação - Participação	- Acesso à informação - Participação		
Princípios	- Transparência - Participação - Controle	- Transparência - Participação ativa - Acesso à informação	- Transparência - Participação ativa - Acesso à informação		
Diretrizes	- Participação ativa - Dados abertos - Transparência				
Eixos centrais/ temáticos		- Acesso à informação - Participação	- Acesso à informação - Participação	- Transparência - Controle - Participação ativa	
Desafios e oportunidades		- Participação - Transparência - Controle	- Participação - Transparência		
Objetivos estratégicos		- Dados abertos - Transparência - Participação ativa	- Dados abertos - Transparência - Participação	- Acesso à informação - Participação ativa	- Transparência - Acesso à informação - Participação
Iniciativas/ Ações estratégicas			- Dados abertos - Transparência - Acesso à informação - Participação	- Participação	- Participação

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Importante destacar que na Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), o eixo central de Transformação Digital do Governo não cita explicitamente a participação. O texto prevê a transformação digital do governo “com vistas ao pleno exercício da cidadania no mundo digital e à prestação de serviços à sociedade” (BRASIL, 2018a, p. 9 e 10). Sem menção direta ao termo “participação”, a E-Digital prevê que o tema Cidadania Digital inclui: governo eletrônico, serviços públicos digitais, transparência e engajamento, dados abertos de governo (BRASIL, 2018a, p. 9).

A partir do referencial teórico e dos trechos destacados anteriormente, é possível observar que a participação cidadã digital está presente em todos os instrumentos de ação pública analisados, mesmo que em níveis de relevância distintos.

Os instrumentos referentes à governança digital conferem destaque à participação e a mecanismos de democratização, considerando-a um propósito, um princípio e uma diretriz da

política e da estratégia. Por outro lado, os instrumentos referentes ao governo digital compreendem a participação como mero objetivo, retirando-a da matriz orientadora do documento. O propósito, princípios e diretrizes dos instrumentos referentes ao governo digital possuem maior relação com o eixo de transformação digital da economia, reforçando o entendimento explicitado pelo *site* oficial do governo federal <gov.br>, de que o Governo Digital é uma evolução do Governo Eletrônico (entendimento fundamentado no paradigma neoliberal e da Nova Gestão Pública ou *New Public Management*).

Ainda nesse sentido, vale retomar a compreensão que os instrumentos referentes ao Governo Digital possuem sobre o conceito de governo digital: uma entidade inserida no ambiente digital com foco na gestão e geração de valor público. Esta visão sobre o governo digital apresenta caráter demasiadamente técnico, negligenciando aspectos políticos e sociais – com destaque para aspectos democratizantes. De maneira diversa, a Governança Digital tem como centro a participação cidadã, com envolvimento social ativo na construção de políticas públicas.

Por meio de pesquisa eletrônica rápida (utilizando o atalho de teclado Windows “Ctrl+F”) realizada nos instrumentos de ação pública analisados, foram obtidas as quantidades de repetições de termos-chave, que contribuem para as conclusões anteriormente expostas. Para a contagem dos termos repetidos não foi analisado o contexto de cada trecho, sendo contabilizadas todas as repetições. Considerando os Decretos, os termos constantes em artigos ou incisos revogados não foram considerados. Para todos os instrumentos, a pesquisa de termos-chave considerou o total de páginas do documento.

A tabela apresenta os termos-chave centrais; no entanto, inclui-se na contagem os seguintes termos derivados: 2. “democrática” e “democratizar”; 3. “economicidade”, “econômico”, “econômica” e seus respectivos plurais; 4. “eficiência”, “eficiente” e seus respectivos plurais; 5. “eficaz” e “eficazes”; 6. “efetiva”, “efetivo”, seus respectivos plurais, “efetivada” e “efetivamente”; 10. “governo digitais”; 11. “política pública”; 12. “cidadãos” e “cidadania”.

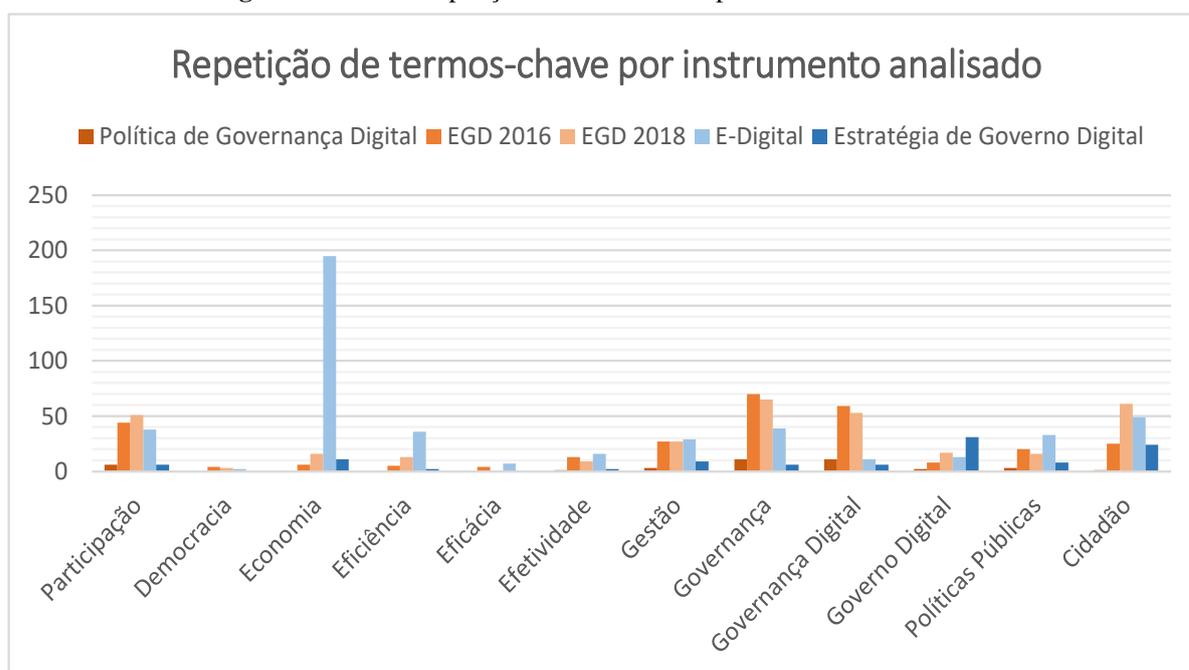
Destes, merecem destaque os termos-chave “economia” e “governança digital”, por apresentarem grandes disparidades na comparação entre os instrumentos “Estratégia de Governança Digital” e “E-Digital”.

Tabela 2 – Repetição de termos-chave por instrumento de ação pública analisado

	Repetições de termos-chave por instrumento analisado				
	Governança Digital		Governo Digital		
	Política de Governança Digital	Estratégia de Governança Digital		E-Digital ⁸	Estratégia de Governo Digital
		2016	2018		
1. Participação	6	44	51	38	6
2. Democracia	0	4	3	2	0
3. Economia	0	6	16	195	11
4. Eficiência	0	5	13	36	2
5. Eficácia	0	4	0	7	0
6. Efetividade	1	13	9	16	2
7. Gestão	3	27	27	29	9
8. Governança	11	70	65	39	6
9. Governança Digital	11	59	53	11	6
10. Governo Digital	2	8	17	13	31
11. Políticas Públicas	3	20	16	33	8
12. Cidadão	1	25	61	49	24

Fonte: Elaboração própria, 2021.

A partir da repetição de termos-chave, obtém-se o gráfico representado a seguir, que ilustra a repetição de termos por instrumento analisado. Destacam-se, devido ao peso dado a cada um, o termo “economia” na concepção de Governo Digital e o termo “governança digital” na concepção de Governança Digital.

Figura 7 – Gráfico repetição de termos-chave por instrumento analisado

Fonte: Elaboração própria, 2021.

⁸ Estratégia Brasileira para a Transformação Digital

A análise de conteúdo anteriormente exposta indica que a mudança da concepção de governança digital para o governo digital mitigou a participação cidadã, sob o ponto de vista dos instrumentos de ação pública estratégicos. Colocar a participação apenas como um objetivo é reduzir sua importância em todo o sistema de governo e políticas digitais.

É possível observar, a partir do referencial teórico, que o governo eletrônico caracteriza-se pelo uso de TIC para a melhoria da prestação de serviços públicos e aumento da eficiência da gestão - sendo reforçados, nos conceitos apresentados, a transparência e o acesso à informação. A governança digital é apresentada conceitualmente com as mesmas características do governo digital, acrescentando-se a participação ativa dos cidadãos na construção de políticas públicas. O fator “participação” é representado pelo próprio conceito de “governança”, entendido como um processo de tomada de decisão com interação entre atores estatais e não estatais para a formulação de políticas públicas. Por fim, a concepção de Governo Digital mantém o termo “digital” por inserir-se no contexto de hiperconectividade da “nova internet”. Por outro lado, o termo “governança” é substituído por “governo” ilustrando a mudança de visão sobre o fenômeno, que volta à perspectiva de governo eletrônico, com foco na prestação de serviços e na participação passiva.

Do ponto de vista democrático, as mudanças observadas indicam recuo da qualidade da participação cidadã (considerando a participação ativa como elemento central da participação cidadã, e esta como elemento fortalecedor da qualidade democrática). Os trechos destacados neste trabalho revelam que o uso de TIC havia se expandido, passando da informatização dos serviços públicos (governo eletrônico) para a construção conjunta – representantes, Administração pública, e representados – de políticas públicas que já nascem digitais (governança digital). Esta expansão indica ampliação da participação, por incluir elementos de participação ativa e participação cidadã digital. Nesse sentido, a concepção de Governo Digital, que equivale a uma mera evolução do Governo Eletrônico (de acordo com site oficial do governo federal), indica retrocesso. Ressalta-se que as análises realizadas neste trabalho possuem caráter teórico, sendo baseadas na leitura dos instrumentos de ação pública. Desse modo, é necessário que pesquisas empíricas comprovem as análises aqui realizadas.

Importante destacar que a mudança de concepções passou por um período de transição, concretizado pela revisão da Estratégia de Governança Digital em 2018. A tendência de diminuição da relevância conferida aos mecanismos de participação ativa iniciada com a revisão da EGD em 2018, e consolidada com a mudança para a concepção de Governo Digital em 2020, indica valores de centralização da tomada de decisão. Em contraste, vale retomar trecho de Gomes (2018) anteriormente citado: “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”.

Não obstante a falta de consenso sobre o conceito de democracia, entende-se que a ampla participação cidadã implica maior legitimidade e aproxima a tomada de decisão ao real interesse público. Desse modo, reduzir a participação ativa constitui ação em sentido oposto à melhoria da qualidade democrática. Participação ativa, transparência e controle são fundamentais para evitar que as TIC sejam usadas de maneira negativa e tornem-se uma potencial ameaça à democracia.

Considerando a tendência de participação meramente passiva observada no Governo Digital, destaca-se que a Estratégia de Governo Digital tem vigência de 2 anos, havendo possibilidade de que um outro instrumento de ação pública a substitua e reposicione a participação, conferindo a ela papel central, bem como altere o entendimento de uma participação passiva e procedimental para uma participação mais ativa. Nesse sentido, é interessante que aspectos da governança digital sejam retomados tendo em vista que a construção de um sistema de governança digital vai além do governo digital. Reconhecer o valor central da participação cidadã nos instrumentos estratégicos de governo digital é fundamental para que as políticas públicas que já nascem em ambiente digital tenham, também, a participação cidadã como elemento estrutural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A leitura dos itens acima indica que as duas concepções consideradas (Governança Digital e Governo Digital) conferem pesos diferentes para a participação cidadã em ambientes digitais. Neste sentido, vale retomar rapidamente aspectos relevantes do referencial teórico que contribuem na interpretação do tema.

As políticas públicas, neste trabalho interpretadas sob a ótica da sociologia da ação pública e, portanto, denominadas de ação pública, são espaços sociopolíticos constituídos por instrumentos, técnicas, finalidades, conteúdos e projetos de ator. Os instrumentos da ação pública são dispositivos sociotécnicos, carregados de valores e interpretações sociais que tornam impossível reduzi-los a uma racionalidade técnica pura.

A democracia foi simplificada apresentada a partir de duas linhas teóricas, representadas por Schumpeter e Habermas. Enquanto o primeiro reduz a democracia a procedimentos políticos, o segundo confere maior relevância à deliberação na esfera pública.

Ainda que sejam teorias distintas, ambas apresentam a necessidade de participação como fator comum. A participação, no entanto, possui significados práticos diferentes, podendo ser procedimental, com o voto, ou incluir deliberação e envolvimento do cidadão no processo de tomada de decisão. A análise considerou o conceito de participação cidadã, que reúne, entre outros aspectos, a universalização de direitos sociais, ampliação da cidadania, debate público e envolvimento ativo dos cidadãos na tomada de decisão e na construção de políticas públicas.

Ao transportar a discussão sobre participação para os ambientes digitais, observou-se a existência de múltiplos termos, como a “participação online”. A fim de evitar confusão conceitual, optou-se por adotar o termo “participação cidadã digital”, que reúne elementos da participação cidadã e elementos do período denominado como “nova internet” por Gomes (2018), associado ao termo “digital”.

Diante desses conceitos iniciais, o trabalho passou a abordar a governança digital e o governo digital. Este último é entendido como uma entidade inserida no ambiente digital com foco na gestão e geração de valor público. O governo digital é considerado uma evolução do governo eletrônico, carregando em si toda a carga teórica e prática deste segundo. Dessa forma, o governo digital está associado à lógica contida no neoliberalismo e no *New Public Management*, assim como apresenta uma visão estado-centrada com foco na gestão da administração pública.

Seguindo a lógica da *Science and Technology Studies* (STS), a governança envolve atores públicos e privados, e pode ocorrer por meio de processos formais ou informais. O conceito envolve processos de tomada de decisão e seus resultados, sempre considerando mecanismos subjetivos na interação entre atores. Por fim, destaca-se que a governança possui efeito estrutural constitutivo nas ações públicas. Ainda segundo a STS, elementos da governança estão presentes tanto na governança da internet quanto na governança digital. Nesse sentido, para caracterizar a governança digital, somam-se aos elementos anteriormente citados a participação ativa dos cidadãos e políticas públicas que nascem em ambientes digitais.

Os conceitos de governança digital e governo digital não se confundem com os instrumentos de ação pública analisados. Foram discutidos três momentos distintos: governo eletrônico, governança digital e governo digital. A análise concentrou-se nos dois últimos, analisando quatro instrumentos de ação pública. Desta análise, observou-se que o tema “participação” está presente em todos os instrumentos, ainda que apresente relevância e características diferentes. Enquanto a governança digital confere centralidade ao tema “participação”, o governo digital reserva papel secundário. Nos instrumentos de governança

digital, a participação parece mais próxima ao conceito de participação cidadã, quando comparada aos instrumentos de governo digital onde a participação assume formas menos ativas (acesso à informação, transparência, controle).

A partir de todo o exposto, é possível observar convergência entre a teoria discutida no referencial teórico e cada instrumento de ação pública analisado. Um próximo passo necessário para a compreensão da matéria seria identificar se a prática (implementação) está de acordo com os instrumentos de ação pública. E, mais profundamente, identificar se, de fato, os instrumentos de ação pública refletem a vontade da sociedade. Ou seja, se os instrumentos de ação pública em vigência hoje refletem o tipo de participação e democracia que o Brasil deseja exercitar.

Destaca-se que, devido à variedade de temas e abordagens, este trabalho está sujeito a lacunas e falhas. Não houve a pretensão de esgotar o tema e suas variantes no decorrer destas poucas páginas. Há muito para se discutir e aprofundar, em especial quanto aos conceitos e implicações práticas da governança digital e do governo digital, por meio de pesquisas empíricas.

Para responder aos questionamentos levantados, suprir as lacunas e falhas existentes nesta pesquisa, e ampliar o conhecimento acerca do tema, propõe-se que pesquisas futuras analisem a implementação dos instrumentos de ação pública sobre o tema, identificando ações concretas do governo federal bem como a qualidade das iniciativas voltadas à participação. No âmbito teórico é necessário aprofundar a pesquisa quanto à relação entre governo digital e o modelo de administração pública brasileiro. Faz-se necessária uma análise crítica, uma vez que modernizar o governo, apenas transportando-o para ambientes digitais, não é sinônimo de sucesso. Esta é uma grande oportunidade para o país realizar reformas profundas no seu modelo de administração pública. Nesse sentido, a discussão não deve ficar restrita à transição para o ambiente digital; mas deve, também, envolver questões políticas estruturais, que se relacionam com democracia, cidadania e formas de participação.

Conclui-se que a mudança da concepção de governança digital para o governo digital resultou em prejuízos para a participação cidadã, quando considerado apenas o texto dos instrumentos de ação pública estratégicos, uma vez que colocar a participação apenas como um objetivo é reduzir sua importância em todo o sistema de governo e políticas públicas. O resultado, ainda que careça de pesquisas empíricas que o comprovem, contribui para a compreensão sobre o atual direcionamento que a democracia brasileira está tomando, ao menos em relação à participação cidadã. Não obstante, destaca-se que a Estratégia de Governo Digital tem vigência de 2 anos, havendo possibilidade de que um outro instrumento

de ação pública a substitua e reposicione a participação, conferindo papel central, bem como altere o entendimento de uma participação passiva e procedimental para uma participação mais ativa. Nesse sentido, é interessante que aspectos da governança digital sejam retomados tendo em vista que a construção de um sistema de governança digital vai além do governo digital. Reconhecer o valor central da participação cidadã nos instrumentos estratégicos de governo digital é fundamental para que as políticas públicas que já nascem em ambiente digital tenham a participação cidadã como elemento estrutural.

REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, F. N. A.; BURSZTYN, M. A. A.; ABREU, T. L. M. de. Participação social na avaliação de impacto ambiental: lições da experiência da Bahia. **Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, Confins, n. 10, 2010.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2017: governance and the law**. Washington, 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 1 set. 2021.

BARBER, B. R. **Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age**. University of California Press, Berkeley, 1984.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília [2018]. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em 1 set. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 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 [s/a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 8.638, de 15 de janeiro de 2016**. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em 1 set. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.319, de 21 de março de 2018**. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Brasília, DF: Presidência da República [2018c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Linha do tempo – Governo Eletrônico. **Do eletrônico ao digital** [2019]. Publicado em 25 nov. 2019, atualizado em 30 abr. 2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital)**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações [2018a]. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital – cidadania e governo**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão [2018b]. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/revisaodaestrategiadegovernancadigital20162019.pdf>. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [2016a]. Disponível em: <http://governancadeti.uff.br/wp-content/uploads/sites/49/2019/08/estrategia-de-governanca-digital.pdf>. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal**. Grupo de Trabalho “Novas Formas Eletrônicas de Interação”, Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [2000]. Disponível em: https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/E15_90proposta_de_politica_de_governo_eletronico.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Reforma gerencial e legitimação do estado social**. RAP: Revista Brasileira de Administração Pública, v. 51, n. 1, 2017.

BUARQUE, S. C. **Metodologia e técnicas de construção de cenários**. Textos para discussão, n. 939. Brasília: Ipea, 2003.

CALDAS, C. O. L.; CALDAS, P. N. L. **Estado, democracia e tecnologia: conflitos políticos e vulnerabilidade no contexto do big-data, das fake news e das shitstorms**. Belo Horizonte: Perspect. ciênc. inf., v. 24, n. 2, p. 196-220, jun. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-99362019000200196&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 abr. 2021.

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

DE FREITAS, C. S. **Inovações Democráticas Digitais para Transparência Governamental na América Latina e Caribe: Possibilidades e Desafios**. Revista Comunicação & Inovação, São Paulo, v. 22, n. 48, 2021.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOMES, W. **A democracia no mundo digital: História, problemas e temas**. Edições Sesc, 2018. E-book. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/331952409_A_democracia_no_mundo_digital_-_Wilson_Gomes. Acesso em: 1 set. 2021.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Tradução Denilson Luís Werle. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

KURBALIJA, J. **Uma introdução à governança da internet**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

LASCOUMES, P; LE GALÈS, P. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. Revista Pós Ciências Sociais, Maranhão, v. 9, n. 18, 2012.

LASCOUMES, P; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Editora da Ufal, 2012a.

LATINNO. **Conceitos de governança participativa**. [s/a]. Disponível em: <https://latinno.net/pt/concepts/>. Acesso em: 1 set. 2021.

LUSTOSA DA COSTA, F. **Condicionantes da reforma do Estado no Brasil**. In: Paulo Emílio Matos Martins e Octavio Penna Pieranti (org.). Estado e Gestão Pública? Visões do Brasil Contemporâneo. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, v. 1, p. 133-158.

MACHADO, H. F. S. **Imaginários sociotécnicos da governança da internet**: uma análise de redes do Mapa de Soluções da NET mundial. Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35995/1/2019_HenriqueFelixdeSouzaMachado.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

MAGRANI, E. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014.

MEDEIROS, P. H. R. 2004. **Governo eletrônico no Brasil**: aspectos institucionais e reflexos na governança. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. **Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração**: potencial e desafios. Revista de Administração Contemporânea, Paraná, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

O'DONNELL, G. **Teoria democrática e política comparada**. Dados [online]. 1999, v. 42, n. 4. Acesso em: 17 set. 2021, pp. 577-654. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581999000400001>. Epub 07 Abr 2000. ISSN 1678-4588. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581999000400001>.

PARLAMERICAS. Participação cidadã no processo legislativo. 2018. Disponível em: [Kit de ferramentas_Participação Cidadã no Processo Legislativo.pdf](#) (parlamericas.org). Acesso em: 1 set. 2021.

PINTAUDI, S. M. **Participação cidadã e gestão urbana**. Cidades, São Paulo, v. 1, n. 2, 2004.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, Socialism, and Democracy**. New York: Harper, 1942.

SILVA, S. P. da; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

SUNDFELD, C. A. **Fundamentos de direito público**. 5ª edição, 4ª tiragem. Malheiros Editores: São Paulo, 2013.

APÊNDICE A – TABELA 1

	Governança Digital			Governo Digital	
	Política de Governança Digital	EGD 2016	EGD 2018	E-Digital	Estratégia de Governo Digital
Finalidades					
Princípios					
Diretrizes					
Eixos centrais/temáticos					
Desafios e oportunidades					
Objetivos estratégicos					
Iniciativas/Ações estratégicas					

Fonte: Elaboração própria, 2021.

APÊNDICE B – TABELA 2

Repetições de termos-chave por instrumento analisado				
	Governança Digital		Governo Digital	
	Política de Governança Digital	Estratégia de Governança Digital	E-Digital ⁹	Estratégia de Governo Digital
		2016		
1. Participação				
2. Democracia				
3. Economia				
4. Eficiência				
5. Eficácia				
6. Efetividade				
7. Gestão				
8. Governança				
9. Governança Digital				
10. Governo Digital				
11. Políticas Públicas				
12. Cidadão				

Fonte: Elaboração própria, 2021.

⁹ Estratégia Brasileira para a Transformação Digital

ANEXO A – INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA SOBRE GOVERNO DIGITAL

O sítio eletrônico oficial “gov.br” dispõe sob o título “Legislação Governança Digital”, subtítulo “Estratégia de Governo Digital”, a lista de Decretos, Portarias e Resoluções acerca do tema atualmente em vigor, reproduzida a seguir ¹⁰:

1. 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;
2. Decreto nº 10.278, de 18 de março de 2020 - regulamenta o disposto no inciso X do caput do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e no art. 2º-A da Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, para estabelecer a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais;
3. Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019 - institui o portal único "gov.br" e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal.
4. Decreto nº 9.854, de 25 de junho de 2019 - institui o Plano Nacional de Internet das Coisas e dispõe sobre a Câmara de Gestão e Acompanhamento do Desenvolvimento de Sistemas de Comunicação Máquina a Máquina e Internet das Coisas;
5. Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018 - institui a Política Nacional de Segurança da Informação, dispõe sobre a governança da segurança da informação, e altera o Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997, que regulamenta o disposto no art. 24, caput, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional;
6. Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018 - instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabeleceu a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação digital (E-digital).

Portarias

1. Portaria nº 23, de 4 de abril de 2019 - dispõe sobre diretrizes, competências e condições para adesão à Rede Nacional de Governo Digital;
2. Portaria nº 39, de 9 de julho de 2019 - dispõe sobre procedimentos para a unificação dos canais digitais e define regras para o procedimento de registro de endereços de sítios eletrônicos na internet e de aplicativos móveis do Governo Federal;
3. Portaria nº 11/SLTI, de 30 de dezembro de 2008 – Estratégia Geral de Tecnologia da Informação 2008.

Resoluções

1. Resolução nº 1, de 23 de outubro de 2012 - Aprova a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI) do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) para o triênio 2013-2015.

¹⁰ <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/legislacao-governanca-digital>. Acesso em 14/02/2021.

ANEXO B – HISTÓRICO DO PROGRAMA DE GOVERNO ELETRÔNICO BRASILEIRO



Fonte: CURADORIA ENAP, Histórico do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro, acesso em 28 de março de 2021, <https://exposicao.enap.gov.br/items/show/305>.