

EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS NO GOVERNO DIGITAL: A CONSULTA PÚBLICA E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL APROXIMANDO O CIDADÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PARTICIPATORY EXPERIENCES IN DIGITAL GOVERNMENT: PUBLIC CONSULTATION AND DIGITAL PARTICIPATORY BUDGETING BRINGING CITIZENS CLOSER TO PUBLIC ADMINISTRATION

Tatiana dos Santos Schuster¹

Júlia Oselame Graf²

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar como as ferramentas digitais e a participação, como a consulta pública e o orçamento participativo digital, podem aproximar o cidadão da administração pública e promover uma gestão mais transparente e participativa. O problema que orienta a pesquisa pode ser sintetizado na seguinte pergunta: como as ferramentas digitais de participação, especificamente a consulta pública e o orçamento participativo digital, tem contribuído para aproximar o cidadão da administração pública, promovendo uma governança mais participativa e transparente? Para realização da pesquisa, adotou-se o método hipotético-dedutivo, mediante o emprego de técnica de pesquisa bibliográfica e documental. A hipótese que se apresenta é a de que, a consulta pública e orçamento participativo digital, ao facilitar o acesso dos cidadãos à tomada de decisões da administração pública, contribuem para uma maior participação popular e para o fortalecimento da relação entre o governo e sociedade. Entretanto, sua efetividade pode ser comprometida por desafios como a inclusão digital e a falta de representatividade nas decisões.

Palavras-chave: Administração Pública. Consulta Pública Digital. Orçamento Participativo Digital. Inclusão Digital.

Abstract: This article aims to analyze how digital tools and participation mechanisms, such as public consultation and digital participatory budgeting, can bring citizens closer to public administration and foster more transparent and participatory governance. The research problem guiding this study can be summarized by the following question: How have digital participation tools, specifically public consultation and digital participatory budgeting, contributed to bridging the gap between citizens and public administration, promoting more participatory and transparent governance? This research employs the hypothetical-deductive method, using bibliographic and documentary research techniques. The working hypothesis suggests that public consultation and digital participatory budgeting, by facilitating citizens' access to public administration's decision-making processes, contribute to greater public participation and strengthen the relationship between government and society. However, their effectiveness may be undermined by challenges such as digital inclusion and a lack of representativeness in decision-making processes.

¹ Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Bolsista PROSUC/CAPES Modalidade II. E-mail: tatianass.advogada@gmail.com

² Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Bolsista PROSUC/CAPES Modalidade II. E-mail: juliagrafavd@gmail.com

Keywords: Public Administration. Digital Public Consultation. Digital Participatory Budgeting. Digital Inclusion.

1. Introdução

A transformação da administração pública na era digital traz novos desafios e oportunidades, especialmente no que se refere à participação cidadã por meio de ferramentas virtuais, como a consulta pública e o orçamento participativo digital. Este artigo se propõe a avaliar essas mudanças, examinando tanto os benefícios quanto as dificuldades que essas iniciativas enfrentam no processo de aproximação entre o cidadão e a administração pública, no contexto do governo digital.

O questionamento central que orienta esta pesquisa é: como as ferramentas digitais de participação, especificamente a consulta pública e o orçamento participativo digital, podem contribuir para aproximar o cidadão da administração pública, promovendo uma governança mais participativa e transparente?

O método utilizado é o hipotético-dedutivo, com procedimentos bibliográficos e documentais. Assim, a hipótese central é de que essas ferramentas, ao facilitar o acesso dos cidadãos aos processos decisórios, não apenas aumentam a participação popular, mas também fortalecem a relação entre governo e sociedade. No entanto, sua efetividade pode ser limitada por obstáculos como a inclusão digital e a representatividade nas decisões.

Organizado em duas partes principais, o presente estudo abordará, na primeira, o contexto do governo digital e o acesso da população aos serviços públicos digitais. Na segunda, será investigado o impacto dessas ferramentas na transparência e no controle social da administração pública, bem como os desafios relacionados à exclusão digital e à baixa representatividade.

Desse modo, o trabalho busca compreender como a digitalização pode ir além da modernização da gestão pública, contribuindo para consolidar uma cidadania mais ativa e participativa. Ao ampliar o acesso aos processos decisórios e criar novas oportunidades de envolvimento, as ferramentas digitais incentivam um relacionamento mais próximo e colaborativo entre governo e sociedade. Com isso, fortalece-se a confiança nas instituições públicas e promove-se uma cultura de engajamento cívico, fundamental para a construção de um modelo de governança mais aberto, transparente e inclusivo.



2. Governo digital e o acesso aos serviços públicos pela população: contexto, desafios e possibilidades

A transição para um governo digital representa um dos maiores desafios contemporâneos para a administração pública. A convergência entre tecnologia e cidadania traz novas possibilidades de interação entre Estado e sociedade, superando limites geográficos, financeiros e ideológicos. No entanto, esse processo envolve não apenas inovação tecnológica, mas também uma transformação cultural e estrutural. A questão central é como garantir que o avanço digital contribua para a democratização e a inclusão social, considerando as barreiras socioeconômicas presentes no Brasil.

A implementação de um governo digital exige uma abordagem multidisciplinar, pois vivemos em uma sociedade hiperconectada, marcada pela constante troca de informações. Conforme as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) remodelam as formas de participação social e prestação de serviços públicos, o conceito de governo digital emerge não apenas como uma aplicação tecnológica, mas como uma nova maneira de pensar a gestão pública. Essa transformação é essencial para a modernização da administração pública, que busca integrar processos tecnológicos inovadores, melhorar a eficácia dos serviços e torná-los mais acessíveis à população.

Contudo, um dos grandes obstáculos enfrentados no Brasil é a desigualdade socioeconômica, que compromete o acesso igualitário aos serviços digitais. A distribuição desigual de renda no país fragmenta a oferta de serviços públicos, resultando em diferentes níveis de acesso e qualidade entre regiões. Isso torna fundamental que o governo digital se volte não apenas para a inovação, mas também para garantir que todos os cidadãos possam usufruir das novas tecnologias. Como apontam Schiefler, Cristóvam e Sousa (2020, p. 110), "a dificuldade de adaptação às tecnologias enfrentada por determinadas pessoas não deve ser ignorada sob o pretexto de que a Administração Pública digital proporciona diversos benefícios à cidadania".

Essa realidade pode fazer com que parcelas da população sejam marginalizadas e mesmo deixem de receber assistência da Administração Pública. E qual o motivo disso? A falta de afinidade com as novas tecnologias ou de acessibilidade, de modo que a prestação dos serviços públicos digitais fique prejudicada em relação a esses cidadãos. Adaptando-se os ensinamentos de Jérôme Tadié, tem-se que os cidadãos sem acesso às tecnologias podem se tornar invisíveis, sendo a invisibilidade resultado das diferenças existentes "entre o que aparenta existir e o que realmente está acontecendo na sociedade, como se o que é visível do lado de fora e o que está acontecendo do lado de dentro existissem em mundos paralelos" (Schiefler;

Cristóvam; Sousa, 2020, p. 111).

Desde o final do século XX, o governo brasileiro tem investido na digitalização de serviços públicos. Inicialmente, esses sistemas operavam de forma isolada, sem uma base de dados unificada, o que dificultava a integração das informações e a eficiência na prestação de serviços. A criação de sistemas integrados e portais de transparência, somada ao desenvolvimento contínuo de plataformas digitais, representa um esforço significativo para consolidar um governo digital mais coeso e eficiente. No entanto, a eficácia desse modelo depende da participação ativa da sociedade civil e da promoção de uma cultura política engajada.

O processo de democratização é contínuo e requer a participação social em diferentes esferas, conforme reforça a OCDE. Além disso, o governo digital deve ser guiado por fundamentos como liderança, gestão estratégica de dados e desenvolvimento de habilidades. Assim, é essencial que os cidadãos sejam incluídos não apenas como usuários dos serviços digitais, mas também como protagonistas na formulação e controle das políticas públicas. A Lei 14.129/2021, conhecida como a lei do governo digital, reflete essa necessidade ao estabelecer diretrizes voltadas à transparência e à participação social, fomentando um governo mais eficiente e inclusivo.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.

Art. 3º São princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública: V - o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública. XX - o estímulo a ações educativas para qualificação dos servidores públicos para o uso das tecnologias digitais e para a inclusão digital da população.

Art. 44. Os entes públicos poderão instituir laboratórios de inovação, abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento e a experimentação de conceitos, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos, o tratamento de dados produzidos pelo poder público e a participação do cidadão no controle da administração pública.

Art. 45. Os laboratórios de inovação terão como diretrizes: V - fomento à participação social e à transparência pública. (Brasil, 2021).

A internet desempenha um papel importante na ampliação da participação cidadã, fornecendo um espaço para que organizações sociais se manifestem e dialoguem, mesmo que com interesses divergentes. Redes sociais se tornam, assim, ferramentas essenciais para mobilização e engajamento, revitalizando a sociedade civil e o exercício da cidadania. A interação entre a sociedade civil e o governo por meio de plataformas digitais tem o potencial de fortalecer a democracia, mas esse processo só será efetivo se forem superadas as disparidades

econômicas e garantido o acesso universal às tecnologias.

A pesquisa TIC Domicílios 2023 (Brasil, 2024) revela um cenário de crescente inclusão digital no Brasil, com 84% dos domicílios conectados à Internet, representando cerca de 64 milhões de residências. Esse dado reflete uma evolução positiva em relação a 2022, quando 80% dos lares tinham acesso, marcando o ponto mais alto da série histórica.

No entanto, a desigualdade socioeconômica ainda se mostra evidente: enquanto apenas 10% dos domicílios das classes D e E possuem computadores e Internet, essa taxa sobe para 97% na classe A. Essa disparidade reflete como o acesso à tecnologia permanece atrelado às condições econômicas das famílias, sendo comum que as classes mais baixas dependam exclusivamente da conexão via telefone celular (Brasil, 2024).

O uso da Internet se consolidou, com 89% dos brasileiros com mais de 10 anos já tendo utilizado a rede, um aumento em relação ao ano anterior. A pesquisa destaca que 84% da população acessou a Internet nos três meses anteriores à coleta de dados, equivalendo a 156 milhões de pessoas. As mulheres impulsionaram parte desse crescimento, passando de 81% para 86% de usuárias frequentes. Ainda assim, persistem desafios de inclusão digital, especialmente entre idosos e pessoas de baixa escolaridade, que encontram obstáculos como a falta de habilidades e interesse no uso de tecnologia (Brasil, 2024).

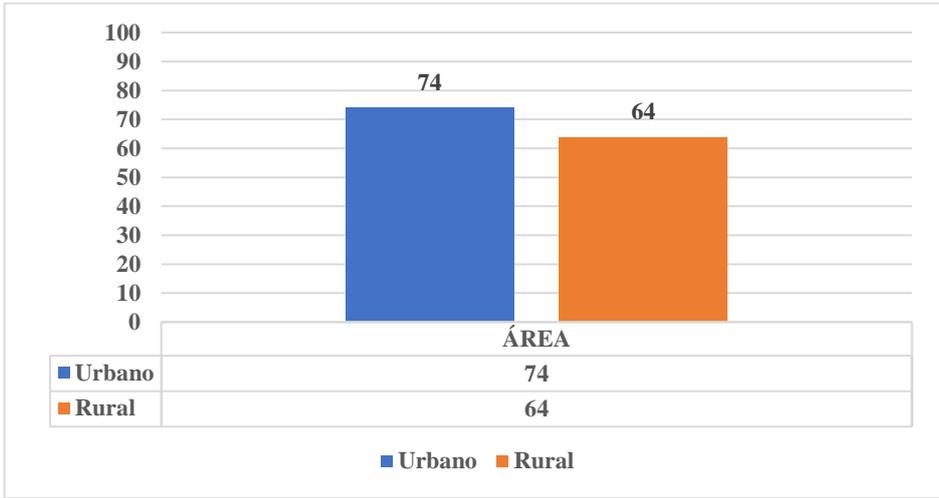
A forma de acesso à Internet também revela tendências interessantes: 99% dos usuários utilizam o celular, e 30% deles acessam exclusivamente por esse meio, evidenciando a centralidade do dispositivo móvel na inclusão digital brasileira. Por outro lado, o uso de televisores para acessar a Internet continua crescendo, sendo citado por 58% dos entrevistados. As classes mais altas se destacam pelo uso diversificado de dispositivos, combinando celular, televisão e computador, enquanto a maioria dos usuários das classes DE ainda apresenta acesso mais restrito e limitado a celulares (Brasil, 2024).

A pesquisa também reforça o aumento na adoção de serviços públicos digitais, com 73% dos usuários de Internet utilizando o governo eletrônico, especialmente para serviços relacionados à saúde e direitos trabalhistas. Os dados apresentados pela pesquisa TIC Domicílios 2023 destacam diferentes perfis de usuários que realizaram serviços públicos online (Brasil, 2024).

Nesse sentido, o Gráfico 1, que analisa o uso desses serviços por área, demonstra uma predominância de acessos em zonas urbanas, onde 74% dos usuários realizaram transações digitais, enquanto nas áreas rurais esse número ficou em 64%. Embora o aumento entre os

residentes de áreas rurais seja notável, ainda existem barreiras relacionadas à infraestrutura e conectividade que limitam o uso pleno dos serviços digitais governamentais nessas regiões.

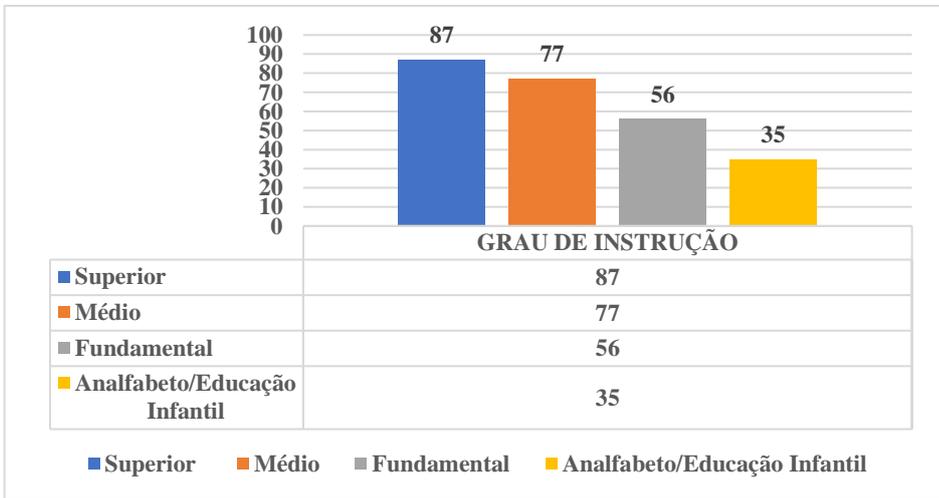
Gráfico 1 – Usuários de internet que realizaram serviços públicos online por área (2023)



Fonte: dados extraídos do relatório TIC Domicílios 2023, publicado em 2024.

O Gráfico 2 revela uma forte correlação entre o grau de instrução e a utilização de serviços públicos digitais. Usuários com ensino superior se destacam na pesquisa, com 87% afirmando que acessaram plataformas do governo nos últimos doze meses, enquanto essa taxa cai para 56% entre aqueles que possuem apenas o ensino fundamental. Isso indica que a alfabetização digital e o nível educacional são fatores determinantes para a capacidade de aproveitar plenamente as soluções oferecidas por plataformas de governo eletrônico.

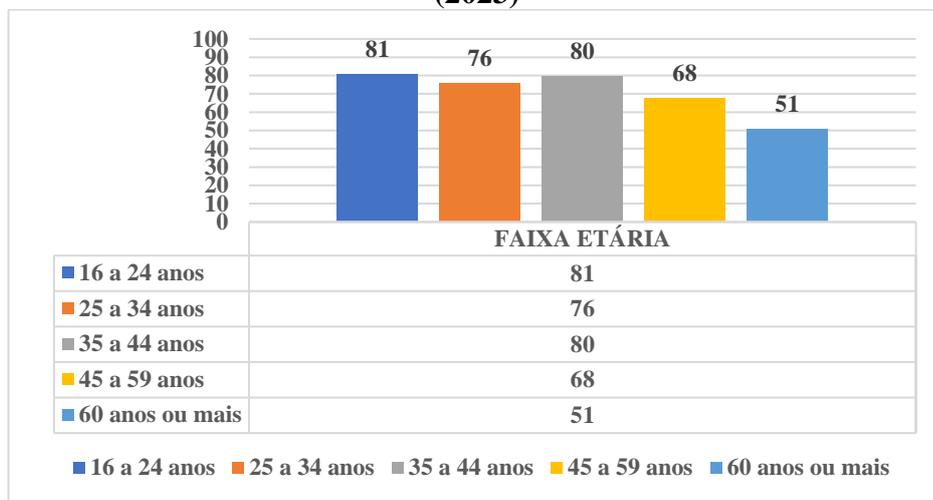
Gráfico 2 – Usuários de internet que realizaram serviços públicos online por grau de instrução (2023)



Fonte: dados extraídos do relatório TIC Domicílios 2023, publicado em 2024.

O Gráfico 3 foca na distribuição por faixa etária, evidenciando que os serviços públicos digitais atraem principalmente jovens e adultos. Entre os indivíduos de 16 a 24 anos, a adesão alcançou 81%, enquanto usuários com 60 anos ou mais apresentaram um uso consideravelmente menor, em torno de 51%.

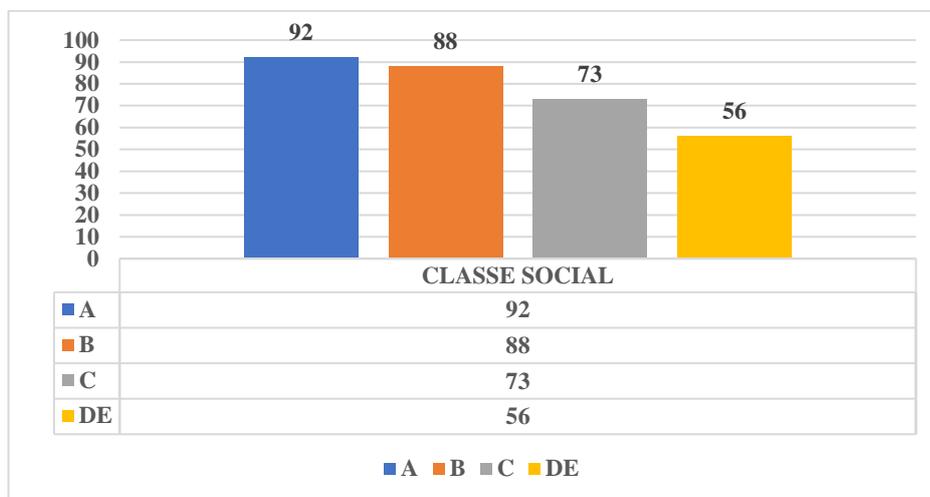
Gráfico 3 – Usuários de internet que realizaram serviços públicos online por faixa etária (2023)



Fonte: dados extraídos do relatório TIC Domicílios 2023, publicado em 2024.

Como enfatizado anteriormente, o Gráfico 4 aponta que a classe social também influencia o acesso a serviços governamentais online. Usuários das classes A e B se destacam, com 92% utilizando essas plataformas, enquanto apenas 56% dos entrevistados das classes D e E relataram o mesmo.

Gráfico 4 – Usuários de internet que realizaram serviços públicos online por classe social (2023)



Fonte: dados extraídos do relatório TIC Domicílios 2023, publicado em 2024.

Nesse contexto, a promoção de uma cultura política participativa e a modernização dos serviços públicos são fundamentais para o fortalecimento dos mecanismos de controle social. A governança transparente e responsável exige que todos os setores da sociedade tenham acesso aos meios digitais e que as desigualdades sejam combatidas de forma estrutural. O fortalecimento do governo digital deve, portanto, ir além da inovação tecnológica, buscando uma transformação profunda da mentalidade estatal e da forma como os serviços são prestados e fiscalizados.

Desse modo, tem-se que a participação social no governo digital apresenta tanto desafios quanto oportunidades. A promoção de uma democracia digital depende do engajamento coletivo e da construção de um sistema público integrado, que garanta a todos os cidadãos o pleno exercício de seus direitos, independentemente de sua localização ou condição socioeconômica. Dessa forma, a modernização tecnológica é um caminho promissor, mas somente será eficaz se acompanhada de políticas inclusivas e de uma cidadania ativa a fim de consolidar uma democracia mais justa e participativa.

3. A consulta pública e o orçamento participativo digital aproximando o cidadão da administração pública

A consulta pública e o orçamento participativo digital constituem ferramentas fundamentais para fomentar uma administração pública mais inclusiva e participativa. Ao permitir que os cidadãos participem diretamente nas decisões governamentais, esses mecanismos promovem maior transparência e um envolvimento social mais eficiente. No



contexto digital, essas iniciativas ganham força devido à acessibilidade e à agilidade na troca de informações, aproximando ainda mais a administração pública das necessidades concretas da sociedade.

A consulta pública é um instrumento estrutural que se dá através de ferramentas de votação e colaboração a distância, como internet e telefone. Possuem, de certa forma, semelhança com as audiências públicas, especialmente quanto à compreensão das principais demandas e reclames da sociedade em questões específicas (Pires; Vaz, 2012, p. 11). É um elemento para verificar as demandas da população que devem ser atendidas pelo Poder Público.

Traduz-se como um meio de ouvir o cidadão, sem a obrigação de resposta direta, sem que isso resulte em maior influência na realidade. Ou simplesmente como um modo de envolver o cidadão na construção coletiva de uma solução para uma questão comum (Barros, 2017).

Grönlund (2003) diz perceber as consultas online como um dos métodos mais promissores para a prática de uma participação política democraticamente relevante, por propor um melhor aproveitamento das tecnologias digitais de comunicação no processo democrático. A consulta pública online, funciona tanto para coletar a opinião do cidadão, como parte institucionalizada do processo legislativo administrativo.

Deve-se destacar que a incorporação de tecnologias e internet na dinâmica estatal, seja para aprimorar o processo democrático e participativo, tornar a gestão pública mais eficaz e menos burocrática, ou até mesmo para simplificar a elaboração de políticas públicas com base no enfoque deliberativo, tem sido mostrado, nas últimas décadas, como um processo progressivo, nem sempre constante ou que representa progressos na direção de uma democracia participativa, deliberativa e inclusiva (Oliveira, 2019).

Através deste instrumento participativo, e os meio de recursos disponíveis principalmente em sites e portais eletrônicos governamentais, os cidadãos, grupos e setores interessados têm a oportunidade de: expressar suas opiniões sobre as propostas apresentadas; sugerir mudanças, com justificativas para suas propostas; acessar e analisar as contribuições e pontos de vista de outros interessados; reavaliar conceitos e perspectivas; buscar apoio para defender coletivamente pontos específicos ou alterações, em resumo, engajar-se ativamente na política (Rothberg, 2010).

Desta forma, as novas tecnologias de informação, tendenciam a promover uma abertura ao processo democrático, concretizando uma política de diálogo entre a sociedade civil e o

Estado, viabilizando legitimidade do planejamento da gestão pública e de produção de decisão governamental.

Contudo, a ausência de informações, como a ausência de dados, dificulta a compreensão de quem emprega as tecnologias para influência nas decisões políticas governamentais. Portanto, é impossível afirmar com certeza que a Consulta Popular favorece a inclusão digital. Possivelmente, os participantes que votam online são aqueles que já estão inseridos digitalmente e têm acesso a tecnologias, seja no ambiente de trabalho, em casa, em *lanhouse*, escolas, universidades ou em locais públicos de acesso (Marcondes, 2011).

Por esta razão que, muito embora o avanço das novas tecnologias, é importante que outras formas de acessar a consulta popular sejam mantidas, o que mantém o processo democrático. Isto porque, a internet ainda não é uma plataforma de alcance global. Os grupos mais vulneráveis ainda não possuem acesso completo as tecnologias de informação e comunicação. Se a intenção é envolver a maior quantidade possível de segmentos sociais no processos de participação, é temerário concentrar sua publicidade em apenas um canal de comunicação (Marcondes, 2011).

Assim, importante demonstrar que, apesar dos desafios que permeiam os mecanismos participativos, por meio das consultas eletrônicas, para além das questões de saúde, destaca-se o tema do próprio emprego das TIC pelo Governo Federal e outras esferas da federação. Somente no ano de 2023, ao pesquisar no site do Governo Federal por participação social, é direcionado para o portal Participa + Brasil em que, na aba “consultas públicas”, tem-se como resultado, 664 consultas públicas, entre ativas e encerradas (Brasil, 2024).

As consultas públicas ativas, para além da área de saúde, são: de economia, orçamento e gestão pública; meio ambiente, clima e sustentabilidade; educação e pesquisa; trabalho, empreendedorismo e previdência; proteção de dados; auditoria contábil; governança, integridade e ética pública; participação social; e energia e mineração (Brasil, 2021).

Desta forma, a consulta pública digital, ao transformar o ambiente de participação política, amplia o alcance das discussões e facilita a interação entre os cidadãos e gestores públicos. No entanto, apesar das vantagens em termos de acessibilidade, ainda existem desafios em assegurar uma participação que seja ao mesmo tempo ampla e representativa, especialmente em sociedades com desigualdades de acesso digital.

O orçamento participativo digital é entendido como um instrumento central de participação social na Administração Pública, com enfoque socioeconômico, inserido na

concepção de governança democrática participativa, a exemplo dos Conselhos Municipais e Regionais de Desenvolvimento. Esse sistema de participação e diálogo, que possui também uma forte dimensão econômica, incorpora formas de participação discursiva, tanto presenciais quanto online, além de mecanismos consultivos e deliberativos, de maneira direta e indireta, operando de forma simultânea (Jerônimo, 2016).

Foi concebido com um desenho institucional capaz de lidar com a natureza da esfera pública vigente e sua interação com a esfera governamental, além do arcabouço legal que regula a utilização dos recursos públicos. Esse modelo precisava atender à "autoseleção" voluntária dos participantes, à definição dos temas públicos a serem discutidos, ao formato de debate e deliberação sobre o controle das ações governamentais, à periodicidade das iniciativas participativas e à justificativa de suas ações (Fung, 2004).

Este instrumento participativo, de forma natural, pressupõe maior interação e diálogo entre os cidadãos, gestores públicos e políticos. Isto porque, em tese, é através dele que se evidencia maior empoderamento do cidadão para participar do processo de tomada de decisão orçamentária. Como bem refere Avritzer (2002), é uma alternativa dinâmica de participação e elaboração do orçamento público, pois incorpora mecanismos de participação direta e representativa, além de favorecer um amplo contingente da sociedade.

A adoção de tecnologias da informação em consultas orçamentárias requer a participação dos cidadãos, reconhecendo-os como protagonistas fundamentais no debate político. Aos gestores públicos, cabe não apenas implementar essas ferramentas de participação eletrônica, mas também promovê-las como um exercício efetivo de cidadania (Cunha; Coelho; Pozzebon, 2014).

De acordo com Abreu, o orçamento participativo digital amplia as possibilidades de participação social, estabelecendo-se como um meio para a realização prática da democracia. Nesta linha, Abreu e Pinho (2014, p. 841), dizem que:

As TIC possuem potencial latente para integrar pessoas e mesmo ser empregadas como canal de debate e troca de ideias, dadas suas características de comunicação de um para muitos e de muitos para muitos. Por conta disso, elas foram o repositório de esperanças para a concretização de uma nova democracia, uma cyber-democracia ou e-democracia.

A utilização de tecnologias de informação e comunicação na formulação de políticas públicas é considerada uma estratégia essencial para fortalecer e complementar as iniciativas de orçamento participativo. O principal objetivo é ampliar a participação, atingindo um número maior de cidadãos de forma mais ágil, simples e abrangente. "A deliberação virtual do

Orçamento Participativo permitiu a substituição das reuniões presenciais, o que significa uma intermediação que não exige contato direto entre os munícipes e diminui custos de participação” (Best, et al, 2010, p. 117). Este entendimento e esta motivação é que esteve por trás da criação do OPD de Belo Horizonte, por exemplo.

O uso das TIC no orçamento participativo digital varia em função de diferentes formatos, incluindo a possibilidade dos cidadãos indicar temas, votar, debater propostas e criar redes de relacionamento para o debate e apoio das propostas. Além disso, existem orçamentos participativos digitais, totalmente online e outros híbridos que combinam fases presenciais e online (Abreu & Pinho, 2014; Ferreira, 2012; Miori & Russo, 2011; Nietzsche, Pistoia, & Elsäßer, 2012; Sampaio, 2014; Sampaio & Peixoto, 2013; Spada & Allegretti, 2013)

Novas maneiras de aproveitar as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) incluem a participação ativa dos cidadãos e os reconhecem como participantes essenciais no debate político. Portanto, é importante que os responsáveis pela implementação desses processos compreendam que as TIC não são apenas ferramentas, mas também podem concretizar a oportunidade para um exercício ativo da cidadania, dependendo de como são utilizadas (Coleman, Sampaio, 2017; Pineda Nebot, Iasulaitis, 2016; Smith, 2009).

Para exemplificar, Porto Alegre, conhecida por seu Orçamento Participativo iniciado em 1989, é uma referência nacional e internacional. Embora não utilize a internet para a tomada de decisões, a cidade a utiliza como uma ferramenta auxiliar para fornecer informações gerais sobre o Orçamento Participativo. A Prefeitura de Porto Alegre também a utiliza para divulgar informações sobre a execução das obras e serviços decididos pela população por meio do Orçamento Participativo desde 1990 (Best, et al, 2010).

A ideia era motivar os cidadãos a deliberar e indicar individualmente, as principais prioridades para investir uma parte dos escassos recursos públicos. Começando com um experimento informal que incitou as pessoas a propor demandas locais na esfera pública, a proposta demonstrou ter consequências imprevistas como um meio de examinar o modelo convencional de democracia representativa local, além de ampliar o conjunto de indivíduos investidos em questões políticas, permitindo que os moradores desafiassem os sistemas administrativos e, assim, ganhando uma ligeira vantagem na gestão de seus líderes (Sobottka, 2004).

O sistema implementado em Porto Alegre em 2000 oferece diversas opções de consulta, permitindo aos cidadãos verificar informações sobre o Orçamento Participativo, como números

de demandas, órgãos responsáveis, regiões, ciclos e temas. Isso fortalece *accountability* governamental e o controle social (Best, 2010).

De Porto Alegre como modelo para outros estados como foi o caso de Belo Horizonte, que foi bem-sucedido em envolver os cidadãos em 2006 e 2008, não apenas durante a votação, mas também na promoção de projetos e na busca por apoio. Em 2007 e 2008, cerca de 34.463 pessoas participaram das reuniões presenciais do Orçamento Participativo. Em contrapartida, o Orçamento Participativo Digital de 2006 teve 172.938 votantes (10% dos eleitores da cidade), com um total de 503.266 votos, e em 2008, houve 124.320 votos, dos quais 90,76% foram online e 9,24% por telefone (Best et al, 2008).

Observa-se que em 2006, a maior participação na votação do Orçamento Participativo Digital veio dos três bairros com o Índice de Desenvolvimento Humano mais baixo da cidade, o que contraria a visão comum de que a exclusão digital é o principal impedimento para a participação eletrônica (Sampaio, 2008).

No contexto da democratização do Brasil e da busca por maior participação na gestão estatal, o Orçamento Participativo é atualmente uma das iniciativas mais reconhecidas e amplamente divulgadas (Avritzer, 2008). Essa abordagem oferece uma oportunidade efetiva de envolvimento do público nas decisões que afetam as políticas públicas, proporcionando um grau significativo de influência real nas decisões (Sampaio, 2013). Ao mesmo tempo, contribui para aumentar a transparência e a abertura dos governos, bem como a participação e a deliberação da população.

Dentro do paradigma de redes, as atividades ativistas na internet geram um sujeito coletivo mais complexo, capaz de influenciar as estruturas de poder e promover a democratização das políticas públicas, aumentando o papel da sociedade civil (Egler, 2010).

Essa nova forma de organização política e social representa um instrumento de inovação nas relações. As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), devido à sua estrutura e características técnicas, ampliam a capacidade de engajamento da sociedade e abrem caminho para novas maneiras de organizar redes sociais, articular ações políticas e promover a colaboração coletiva. Isso resulta em uma nova forma de interação entre o Estado e a sociedade civil, que é mais horizontal e direta, fortalecendo a capacidade de abordar questões sociais, aumentar a prestação de contas do governo e exercer pressão sobre os agentes políticos, além de possibilitar outras formas de atividade política (Araújo, et al, 2015).

Prosseguindo, o fato é que a efetividade do orçamento participativo, seja presencial ou digital, depende da implantação das políticas públicas eleitas, a fim de trazer maior confiabilidade no instrumento. Disto, dados gerais relevam ainda uma baixa participação da população no orçamento participativo, considerando a pouca visibilidade das políticas públicas realizadas especialmente pela escolha dos recursos orçamentários para aquele fim (Muller, et al, s. d)

Políticas públicas desenhadas a partir da revolução digital, tendem a fortalecer os efeitos positivos de forma ampla, compreendendo as diferentes necessidades dos cidadãos, desde os mais vulneráveis aos estáveis, como também trabalhadores e autônomos, ampliando a promoção do bem-estar social e qualidade de vida (Pereira, 2022).

Ao mesmo tempo que há necessidade de recursos financeiros para implementação de uma política pública, e que os sistemas de informações que podem auxiliar na gestão destes recursos, são possíveis também que o cidadão acompanhe as políticas públicas, através dos portais de informação do governo, que se apresenta como fonte importante neste processo.

Ao governo é imposto, através de lei, a obrigação desta disponibilização. Neste sentido, no Brasil, a Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI); a Lei Complementar nº. 131/2009 – Lei da Transparência e a Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essas legislações estabelecem normas para garantir o direito de acesso à informação e impõem a obrigação aos diferentes níveis de governo de compartilhar seus dados, com ênfase na divulgação online. “Além disso, o uso de dados governamentais abertos e dados coletados de aplicativos móveis visam à possibilidade de avaliação e controle das políticas públicas e das ações governamentais” (Coelho, 2018, p. 47).

Percebe-se assim, que a visibilidade pública acerca dos problemas e causas com as quais as organizações lidam é uma das aplicações mais evidentes da internet. Através de seus sítios eletrônicos, blogs e redes sociais on-line, as organizações estabelecem canais menos onerosos para difundir sua perspectiva, mantê-la atualizada e, eventualmente, ou seja, conseguir formular suas políticas.

A digitalização da consulta pública e do orçamento participativo tem contribuído de forma significativa para aproximar o cidadão da administração pública. Ao possibilitar que a população participe diretamente de decisões governamentais, esses mecanismos reforçam o sentimento de pertencimento e responsabilidade cívica. Além disso, a transparência



proporcionada por essas ferramentas digitais aumenta a confiança nas instituições públicas e promove um maior controle social sobre a gestão dos recursos.

Apesar dos avanços, ainda há desafios significativos a serem enfrentados, como a inclusão digital e a capacitação dos cidadãos para utilizar essas ferramentas de forma consciente e crítica. O uso ético e responsável dessas plataformas é essencial para evitar manipulações e garantir que a participação digital contribua efetivamente para a melhoria das políticas públicas. No entanto, as experiências bem-sucedidas de consulta pública e orçamento participativo digital apontam para um futuro promissor, no qual a democracia participativa será cada vez mais fortalecida por meio das novas tecnologias.

Conclusão

A consulta pública e o orçamento participativo digital surgem como instrumentos essenciais para promover uma governança pública mais participativa e inclusiva, aproximando o cidadão dos processos decisórios da administração. Essas iniciativas não apenas facilitam o acesso à tomada de decisões, mas também incentivam a transparência e o controle social, fortalecendo a confiança nas instituições públicas. No entanto, o sucesso dessas ferramentas depende da superação de barreiras estruturais, como a desigualdade no acesso digital, que ainda persiste em parte da sociedade.

Os dados da pesquisa TIC Domicílios 2023 ilustram essa desigualdade. Embora 84% das residências brasileiras estejam conectadas à internet, o acesso é desigual entre classes sociais: enquanto 97% das famílias da classe A possuem internet e computadores, apenas 10% das classes D e E têm essa estrutura.

Além disso, 30% dos usuários utilizam exclusivamente celulares para se conectar, o que pode limitar a navegação em plataformas digitais governamentais. A pesquisa também destaca que o uso de serviços públicos digitais é maior entre moradores urbanos (74%) do que em áreas rurais (64%). O grau de instrução é outro fator relevante: 87% das pessoas com ensino superior acessaram serviços públicos digitais nos últimos 12 meses, em contraste com apenas 56% daqueles que têm ensino fundamental. Esses dados evidenciam a necessidade de políticas públicas que promovam não apenas o acesso, mas também a inclusão digital e a capacitação dos cidadãos.

Portanto, a inclusão digital e a capacitação dos cidadãos se destacam como desafios

críticos para garantir uma participação efetiva e representativa. Afinal, para que a consulta pública e o orçamento participativo digital alcancem todo o seu potencial, é necessário ampliar o acesso às tecnologias e promover a alfabetização digital.

Desse modo, a transformação digital na administração pública, por meio de consultas públicas e orçamentos participativos digitais, apresenta um caminho promissor para fortalecer a participação cidadã. No entanto, a modernização tecnológica não pode ser vista apenas como um fim em si mesma, mas como um meio para ampliar o exercício da cidadania e consolidar uma democracia mais justa e deliberativa.

REFERÊNCIAS

ABREU, Júlio Cesar Andrade de; PINHO, José Antônio Gomes de. Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 821-846, ago. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 nov. 2019.

ARAÚJO, Rafael de Paula Aguiar; PENTEADO, Cláudio Luis Camargo; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel dos. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.22, supl., dez. 2015, p.1597-1619. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/RfLFVXx4Xr3k77G3H957BTr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 28 ago 2023.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v.14, n.1, p.43-64. 2008.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BARROS, Samuel Anderson Rocha. *Consultas online e democracia digital: um estudo comparativo da participação no Brasil e nos Estados Unidos*. Salvador, 2017. 233 f.

BEST, Nina Juliette; RIBEIRO, Manuela Maia; MATHEUS, Ricardo; VAZ, José Carlos. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. In: *Cadernos PPG-AU/FAUFBA*, v. 9, p. 105-124, 2010

BRASIL. Governo Digital. *Estratégia de Governo Digital 2020-2022*. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>. Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. *Diário Oficial da União*: seção

XIX SEMINÁRIO NACIONAL
DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

IX MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS

REALIZAÇÃO

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL



ISSN: 2447-8229
2024

1, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. E-Digital. Brasília, 2018, p. 5. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/eDigital.pdf> Acesso em: 7 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Consultas públicas – Participa + Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consultas-publicas>. Acesso em: 10 out. 2024.

COELHO, Taiane Ritta. Análise de poder nas plataformas de participação digital e a influência em políticas públicas. 2018. 252 f. Tese de Doutorado (Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas). Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

COLEMAN, Stephen; SAMPAIO, Rafael. Sustaining a democratic innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. *Information, Communication & Society*, v. 20, n. 5, p. 754-769, 2017.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; COELHO, Taiane Ritta; POZZEBON, Marlei. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 54, n. 3, p. 296-308, jun. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902014000300005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 out. 2024.

EGLER, Tamara. Redes tecnossociais e democratização das políticas públicas. *Sociologias*, ano 12, n.23, p.208-236. jan.-abr. 2010.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. Uma análise comparada do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica participativa e deliberativa dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2012.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: Oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 173-209.

GRONLUND, Áke. e-Democracy: in Search of Tools and Methods for Effective Participation. *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, v. 12, 2003, p. 93-100.

JERÔNIMO, Luciana Saraiva de Oliveira. Diálogo temático on-line na consulta pública digital: um estudo sobre relações entre enunciados do governo e dos cidadãos: o caso do “Governador Pergunta” no site “Gabinete Digital” do RS. 2016.

MARCONDES, Valéria. Internet, democracia e participação popular: discutindo experiências participativas. 2011.

MULLER, Richard; MULLER, Vera Lucia; OLIVEIRA, Willian Batista de Oliveira. Disponível em: https://sguweb.unicentro.br/app/webroot/arquivos/atsubmissao/TRABALHO_DE_CONCLUSO_UNICENTRO_VERSO_FINAL_PDF.pdf. Acesso em: 09 out. 2024.

NITZSCHE, Philipp; PISTOIA, Adriano; ELSÄßER, Marc. (2012). Development of an evaluation tool for participative e-government services: a case study of electronic participatory budgeting projects in Germany. *Revista Administrație Și Management Public*, 18, 6-25.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR. TIC Domicílios 2023: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2024. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20240826111431/tic_domicilios_2023_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

OLIVEIRA. Vinícios Gonchoroski de Democracia digital e participação cidadã: o sistema estadual de participação popular e cidadã da gestão do governo de Tarso Genro/RS (2011-2014) 2019. 314 f.

PEREIRA, Marcus Abílio. Internet e mobilização política: os movimentos sociais na era digital. *Encontro da compolítica*, v. 4, p. 1-26, 2011. Disponível em: http://compolitica.org/novo/anais/2011_Marcus-Abilio.pdf. Acesso em 04 set 2023.

PINEDA NEBOT, Carmen; IASULAITIS, Silvia. Presupuesto participativo digital: los nuevos formatos de la participación en red. In Anais do 7o Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Madrid, España, 2016.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. *Participação social como método de governo?* Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, fevereiro de 2012. (Texto para Discussão 1707).

ROTHBERG, Danilo. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas. In: Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 5, n. 14, abr. 2010. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/items/ab763e0e-a742-49f0-929a-d8079370926c> . Acesso em: 9 out. 2023.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia (Tese de Doutorado). Universidade Federal da Bahia, Salvador - BA, 2014.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; Peixoto, Tiago. (2013). OP e tecnologia: falsos dilemas e verdadeiras complexidades. In DIAS, Nelson. (Org.), Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo (pp. 401-414). São Brás de Alportel, Portugal: Associação In Loco, 2013.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; Sousa, Thanderson Pereira de. Administração Pública Digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020.

SMITH, Graham. *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 2009.

SOBOTTKA, Emil Albert. Partizipativer Haushalt im Porto Alegre: Soziale Bürgerrechte und Legitimität der Regierung. In: EIDAM, Heinz; SOUZA, Draiton. *Metaphysik und Hermeneutik*. Festschrift für Hans-Georg Flickinger. Kassel: Kassel University Press, 2004. p.



292-309.

SPADA, Paolo; ALLEGRETTI, Giovanni. The role of redundancy and diversification in multi-channel democratic innovations. *In* American Political Science Association 2013. Annual Meeting. Chicago, IL, 2013.