

DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO NA ERA DIGITAL: REFLEXÕES SOBRE E-PARTICIPAÇÃO

Aliny Aylah Aguiar Viana

Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

alinyaylah.profiap@gmail.com

Abner Vilhena de Carvalho

Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

abner.carvalho@ufopa.edu.br

Raoni Fernandes Azerêdo

Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

raoni.azeredo@ufopa.edu.br

Resumo

Este artigo realiza uma análise dos limites e potencialidades da *e-participação* no Brasil, considerando a integração das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) aos processos democráticos contemporâneos. A partir de uma fundamentação teórica sobre governo digital, democracia digital e participação eletrônica, examinam-se os principais desafios enfrentados pelos mecanismos institucionais de escuta cidadã: fragmentação administrativa, exclusão sociotécnica, baixa responsividade e riscos emergentes como desinformação e instrumentalização política das plataformas digitais. Para qualificar essa abordagem, introduz-se o referencial da democracia pragmática, formulado por Pogrebinschi (2010), como chave analítica capaz de conectar teoria normativa à empiria institucional brasileira. Essa perspectiva permite avaliar o desempenho democrático das práticas participativas por seus efeitos concretos, como redistribuição e protagonismo comunitário. Como ilustração empírica, apresenta-se o caso do Orçamento Participativo de Belém (PA), que exemplifica a coprodução cidadã e a territorialização das decisões públicas. Conclui-se que a *e-participação* só cumprirá seu papel transformador se estiver alicerçada em inclusão digital interseccional, vínculo estrutural entre escuta e decisão e institucionalização normativa da participação como política pública.

Palavras-Chave: E-participação. Democracia digital. Democracia pragmática. Orçamento participativo. Governança pública.

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS): 16. Paz, Justiça e Instituições Eficazes.

1 INTRODUÇÃO

A expansão das tecnologias digitais aplicadas ao setor público tem remodelado as formas de governança e ampliado os canais de interlocução entre Estado e sociedade civil. No Brasil, essa tendência se expressa na criação de plataformas de escuta, consulta e participação cidadã em processos decisórios, especialmente em áreas como planejamento orçamentário, monitoramento de políticas e gestão territorial. Ainda que essas ferramentas estejam associadas à promessa de maior transparência, eficiência e inclusão, observa-se um descompasso entre o potencial democratizante dos recursos digitais e sua efetividade institucional. Diversas iniciativas se encerram em formatos consultivos desprovidos de vínculos estruturais com a administração pública, gerando frustrações entre os participantes, perda de confiança nos canais digitais e reforço de dinâmicas de invisibilização das populações mais vulneráveis.

Autores como Thamy Pogrebinski (2010), Leonardo Avritzer (2002, 2003) e Boaventura de Sousa Santos (2000) têm contribuído de forma significativa para o debate sobre os limites da democracia formal e a necessidade de repensar os modelos de participação no contexto latino-americano. Pogrebinski (2010) propõe a noção de democracia pragmática, entendida como um instrumento analítico voltado para a avaliação empírica dos mecanismos de participação, ou seja, sua legitimidade democrática deve ser aferida pela capacidade concreta de gerar transformação institucional, redistribuição de recursos e aprendizado coletivo. Avritzer (2002) enfatiza que as experiências brasileiras de inovação democrática só produzem impacto efetivo quando articuladas à institucionalidade pública e acompanhadas de arranjos legais e administrativos estáveis. Santos (2000), por sua vez, introduz o conceito de democracia distributiva, que desloca o debate da dimensão procedimental para a materialização de direitos e o enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais.

Nesse sentido, qualquer análise sobre e-participação precisa ir além da dimensão técnica e considerar os fatores políticos, institucionais e sociais que condicionam sua operacionalização e impacto. A escuta digital, isoladamente, não é garantia de participação substantiva. Ela precisa estar vinculada a circuitos de deliberação qualificados, protocolos de retorno público e estruturas organizacionais capazes de mediar a diversidade dos sujeitos políticos. A democracia pragmática oferece uma lente crítica e situada, especialmente útil para o contexto brasileiro, por permitir a identificação de práticas que ultrapassam o simbolismo e conseguem efetivamente ampliar a responsividade do Estado, seja por meio de redistribuição, de mediação institucional ou de coprodução de soluções públicas.

Este artigo parte dessa perspectiva para investigar criticamente os limites e possibilidades da e-participação no Brasil, com atenção aos dilemas normativos, estruturais e metodológicos que atravessam a incorporação das TIC à gestão democrática. A análise organiza-se em três eixos: (1) fundamentação conceitual sobre governo digital, democracia digital e e-participação, articulando autores e diagnósticos institucionais; (2) discussão dos entraves empíricos à efetividade dos canais digitais, como exclusão sociotécnica, desinformação e fragilidade institucional; e (3) introdução da democracia pragmática como chave teórica para avaliar o desempenho democrático desses mecanismos, ilustrando esse debate com o caso do Orçamento Participativo de Belém (PA), considerado uma prática empírica de inovação democrática, gestão compartilhada e territorialização da escuta pública.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A consolidação de uma democracia mais inclusiva no contexto digital exige a atualização de conceitos clássicos da ciência política e da administração pública, incorporando os desafios e oportunidades que emergem do uso intensivo das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Neste trabalho, essa reflexão está estruturada a partir de quatro eixos fundamentais: o governo digital como mecanismo de modernização institucional; a democracia digital como horizonte de inovação política; a e-participação como expressão concreta desses processos na esfera das políticas públicas; e a democracia pragmática como abordagem analítica situada, capaz de avaliar a efetividade dos mecanismos participativos.

2.1. GOVERNO DIGITAL: CONCEITO, ESTRUTURA E DESAFIOS DEMOCRÁTICOS

A incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) aos sistemas públicos não se restringe à informatização de rotinas operacionais: ela representa uma mudança estrutural na lógica de funcionamento do Estado contemporâneo. O governo digital surge como estratégia orientada à reorganização dos fluxos informacionais, à descentralização da gestão e à reconstrução da relação entre Estado e sociedade a partir de novos mecanismos de escuta, transparência e responsividade. Nesse modelo, o Estado passa a operar em rede, conectando plataformas, serviços e estruturas institucionais de modo mais dinâmico, integrado e interativo, o que exige reconfiguração das burocracias tradicionais e ampliação das capacidades técnicas e gerenciais das administrações públicas.

Essa transformação, contudo, não ocorre de forma linear. Como indicam dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2023), países latino-americanos têm enfrentado dificuldades para superar modelos fragmentados e tecnocráticos, muitas vezes marcados por sobreposição de competências, ausência de coordenação federativa e baixa interoperabilidade dos sistemas. No caso do Brasil, é apontado no próprio relatório da OCDE (2023) que a inexistência de uma arquitetura digital integrada entre os entes da Federação compromete a efetividade das plataformas de governo digital, que operam de forma pontual e, em muitos casos, descoladas dos ciclos orçamentários e dos espaços formais de decisão. A multiplicidade de portais, aplicativos e canais de consulta evidencia a falta de planejamento estratégico de longo prazo e a escassez de diretrizes normativas que orientem essa agenda de modernização.

Relatórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021), como o de Avelino et al. (2021), e estudos acadêmicos recentes, como o de Gonzaga et al. (2025), indicam que, embora o governo federal tenha ampliado significativamente o número de ferramentas digitais voltadas à participação e ao acesso à informação, grande parte dessas iniciativas permanece dispersa, sem vínculo com os instrumentos de planejamento e sem mecanismos efetivos de retorno e responsabilização. A rotatividade política, a baixa priorização do tema nas agendas legislativas e a ausência de servidores especializados contribuem para a descontinuidade desses esforços e limitam a capacidade das plataformas de produzir impactos concretos na formulação e avaliação das políticas públicas.

No campo da participação cidadã, essas fragilidades têm consequências diretas. A análise histórica da e-participação no Brasil, desenvolvida por Possamai (2011), revela que a inexistência de estruturas organizacionais estáveis compromete a consolidação das ferramentas digitais como canais legítimos de escuta pública e deliberação. O diagnóstico permanece atual,

sobretudo diante da fragmentação das iniciativas, da falta de integração entre os canais participativos e os órgãos executivos, e da baixa capacidade de os cidadãos influenciarem diretamente os processos decisórios. Além disso, os problemas relacionados à exclusão digital e à assimetria territorial dificultam ainda mais o acesso equitativo às plataformas, excluindo segmentos importantes da população.

Nesse cenário, a construção de um governo digital efetivamente democrático exige não apenas inovação tecnológica, mas também transformação institucional orientada à inclusão, à integração federativa e ao fortalecimento da cultura participativa. Sem marcos legais robustos, investimentos duradouros e articulação entre escuta e decisão, as ferramentas digitais permanecerão como instrumentos simbólicos, sem que desempenhem, de fato, o papel de mediadoras legítimas entre Estado e sociedade.

2.2. DEMOCRACIA DIGITAL: DEFINIÇÕES E CONTROVÉRSIAS

A digitalização do espaço público tem alterado profundamente os modos de atuação política, os fluxos de informação e os padrões de participação da sociedade civil. A disseminação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), aliada à crescente pressão social por maior transparência e responsividade, fez emergir o conceito de democracia digital como possibilidade de renovação das práticas institucionais. Trata-se de um horizonte normativo que propõe novos formatos de deliberação, consulta e coprodução de políticas públicas, com o apoio de plataformas digitais que permitem interação direta entre cidadãos e governos.

Esse modelo amplia substancialmente o escopo da participação cidadã. Ele não se limita aos momentos formais de escolha, como o voto, mas valoriza formas contínuas de engajamento cívico que ocorrem entre os ciclos eleitorais. Redes colaborativas, plataformas abertas e ambientes interativos passam a mediar o diálogo entre Estado e sociedade, configurando novas esferas públicas digitais. A democracia digital, portanto, articula tecnologia, reorganização institucional e compromisso com a escuta qualificada, podendo fortalecer a legitimidade das decisões públicas e fomentar a corresponsabilidade social.

No Brasil, iniciativas como o Participa + Brasil, o PPA Participativo e os portais municipais de consulta popular evidenciam avanços importantes na institucionalização de canais digitais. No entanto, estudos recentes, a destacar Jardim (2025) e de Gonzaga et al., (2025) apontam que esses espaços ainda enfrentam obstáculos estruturais: fragmentação institucional, ausência de protocolos de devolutiva estruturada e baixa representatividade territorial e social entre os participantes. Em muitos casos, as contribuições cidadãs não geram efeitos visíveis, o que fragiliza a credibilidade das plataformas e alimenta percepções de participação simbólica ou instrumentalizada.

Essa assimetria entre escuta e impacto também foi analisada e apontada por Possamai (2011), ao destacar que a ampliação do acesso formal não garante inclusão política efetiva. Sem estruturas de retorno institucional, as plataformas digitais tendem a reproduzir desigualdades já existentes, incluindo barreiras sociotécnicas, cognitivas e territoriais. Vitor (2023), ao abordar a democracia digital pela perspectiva dos direitos, afirma que o verdadeiro desafio está em garantir equivalência substantiva entre as vozes cidadãs no processo de formulação das decisões públicas. Ou seja, a equidade na participação não é apenas um problema de acesso, mas de influência e reconhecimento institucional.

Diante desse contexto, a efetivação da democracia digital no Brasil requer a construção de arranjos permanentes de participação, o fortalecimento da accountability institucional e a promoção do letramento digital como política pública estratégica. A participação digital precisa ser compreendida não como substituta da esfera presencial, mas como sua extensão qualificada, sensível às desigualdades e orientada à transformação administrativa. Sem esses pilares, os canais digitais correm o risco de operar como vitrines políticas desprovidas de compromisso real com o protagonismo cidadão e com os princípios substantivos da democracia.

2.3. E-PARTICIPAÇÃO: ESCUTA INSTITUCIONAL E CIDADANIA ATIVA

A e-participação refere-se ao uso de meios digitais para que os cidadãos acompanhem, influenciem e coproduzam políticas públicas em diferentes etapas do processo decisório. Essa participação pode ocorrer desde fases iniciais de diagnóstico social até deliberação orçamentária ou monitoramento da execução. Os formatos são variados, enquetes, consultas públicas, ambientes colaborativos, fóruns online, e vêm sendo incorporados pelas administrações públicas em nível federal, estadual e municipal como estratégias de aproximação entre governo e sociedade civil.

No Brasil, a criação de ambientes como o Participa + Brasil, associado ao Sistema de Participação Social do governo federal, representou um avanço em termos de centralização institucional dos canais de escuta. Ainda assim, os desafios permanecem expressivos. Como aponta Jardim (2025), existe uma baixa densidade deliberativa nessas plataformas, ou seja, as interações são pouco mediadas, raramente vinculadas a decisões concretas, e carecem de protocolos claros de retorno às contribuições enviadas pelos cidadãos. Essa lacuna compromete a confiança pública e dificulta a incorporação da participação digital como prática legítima dentro dos ciclos de formulação de políticas.

Além disso, Gonzaga et al. (2025) ressaltam que a ausência de mediação digital e os obstáculos de usabilidade, como linguagem técnica, navegabilidade complexa ou falta de acessibilidade, reduzem a diversidade de vozes presentes nos processos participativos. Como consequência, as interações tendem a se concentrar em públicos já familiarizados com o universo digital, especialmente grupos com maior escolaridade ou experiência em institucionalidade política, o que reforça as assimetrias históricas de acesso à participação e exclui sujeitos periféricos ou com baixa literacia digital.

O problema da desconexão entre volume de manifestações e retorno institucional também é abordado por Possamai (2011), que evidencia como a e-participação, mesmo quando quantitativamente expressiva, pode se mostrar fragilizada se não houver estrutura administrativa capaz de traduzir a escuta em ação concreta. A resposta do Estado, quando genérica ou inexistente, contribui para o esvaziamento da legitimidade democrática desses canais. Essa crítica permanece atual diante da persistência de plataformas consultivas sem vinculação formal com os instrumentos de planejamento e decisão governamental, o que transforma a participação digital em rito simbólico, sem consequências reais.

A superação desses limites exige que a e-participação seja reconhecida e implementada como política pública estruturante, dotada de diretrizes normativas, metodologias participativas e integração orgânica aos ciclos administrativos. Isso inclui capacitação cidadã, definição de mecanismos de avaliação democrática e construção de marcos legais que garantam a permanência institucional desses canais. Quando compreendida como prática democrática

permanente, com escuta qualificada, responsabilização estatal e impacto efetivo, a e-participação pode transformar profundamente o vínculo entre Estado e sociedade, ampliando a legitimidade da gestão pública e aprofundando os pilares da cidadania ativa.

2.4. DEMOCRACIA PRAGMÁTICA: CONCEPÇÃO DIALÉTICA E EMPÍRICA DA PARTICIPAÇÃO

A crítica aos modelos convencionais de participação, muitas vezes baseados em visões procedimentais e idealizadas da democracia, conduziu ao desenvolvimento de abordagens mais sensíveis às experiências institucionais concretas, especialmente no contexto latino-americano. No Brasil, a diversidade dos arranjos locais de escuta pública, a fragmentação das estruturas estatais e o protagonismo comunitário em experiências de gestão compartilhada exigem lentes analíticas capazes de integrar normatividade e empiria. Nesse cenário, a proposta de democracia pragmática, desenvolvida por Thamy Pogrebinschi (2010), oferece uma chave teórica que permite avaliar o desempenho democrático das instituições por seus efeitos reais, e não apenas por sua conformidade com modelos formais.

A democracia pragmática desloca o foco da discussão: em vez de perguntar se os mecanismos participativos atendem a critérios ideais de representatividade, ela propõe avaliar se geram redistribuição, transformação administrativa, aprendizado institucional e ampliação da cidadania ativa. Essa concepção reconhece que a legitimidade política não pode ser medida apenas pelos procedimentos, mas pela resposta efetiva às demandas sociais, pela inclusão substantiva de sujeitos historicamente marginalizados e pela capacidade dos processos de modificar estruturas públicas. A perspectiva é reforçada por autores brasileiros como Leonardo Avritzer (2002, 2003), que trata da sinergia institucional entre práticas participativas e arranjos estatais abertos à deliberação, e por Santos (2000), ao introduzir o conceito de democracia distributiva, centrado na redistribuição material e simbólica como fundamento da justiça social.

A adoção da democracia pragmática como referencial analítico também implica uma reconfiguração do papel da administração pública. O Estado deixa de ser apenas executor vertical de políticas e passa a atuar como mediador de conflitos legítimos, articulador de saberes plurais e facilitador de soluções públicas construídas coletivamente. Essa lógica já se manifestou em experiências brasileiras concretas, como o Orçamento Participativo de Belém (RODRIGUES, 2011), em que a divisão distrital da cidade, a criação de fóruns territoriais e a formação de conselhos deliberativos permitiram a incorporação de demandas comunitárias de forma institucionalizada. A partir da escuta qualificada e do planejamento territorial descentralizado, observou-se a construção de pontes entre gestão técnica e protagonismo popular, fortalecendo a corresponsabilidade na condução das políticas públicas.

Integrar esse referencial à análise da e-participação permite transcender a abordagem meramente técnica das plataformas digitais e compreender os canais de participação como instrumentos políticos inseridos em uma lógica institucional e cultural. Não basta disponibilizar espaços de escuta online: é preciso que esses mecanismos estejam articulados a estruturas decisórias, dotados de responsividade e conectados às dinâmicas territoriais e sociais da população brasileira. É sob essa ótica que se estruturam as análises das seções seguintes, especialmente nos tópicos 3.4 e 3.4.1, em que a democracia pragmática se apresenta como chave teórico-analítica para avaliar a efetividade e a legitimidade das práticas participativas no país, com base na realidade institucional e nos impactos produzidos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E DISCUSSÃO

A partir das abordagens conceituais desenvolvidas, esta seção aprofunda a análise crítica sobre os principais dilemas e potenciais da e-participação no Brasil, especialmente no que tange às práticas institucionais, às barreiras sociais e aos desafios emergentes das tecnologias digitais. O foco está na tensão entre inovação e institucionalidade, entre acesso e exclusão, entre voz cidadã e capacidade estatal de responder. Ao articular elementos normativos, estruturais e culturais, busca-se compreender por que as promessas da participação digital ainda não se traduziram em uma democracia mais responsiva e inclusiva.

3.1. A FRAGILIDADE INSTITUCIONAL DOS MECANISMOS DIGITAIS

Embora o Brasil tenha avançado na criação de plataformas digitais voltadas à participação social, como o Participa + Brasil¹, os painéis interativos do PPA Participativo² ou as ferramentas municipais de consulta pública, a ausência de institucionalização sólida limita profundamente o impacto democrático dessas iniciativas. Muitos desses canais foram concebidos sem previsão normativa robusta, sem alocação orçamentária contínua ou integração formal aos ciclos decisórios das políticas públicas, o que compromete sua efetividade e continuidade. Segundo relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2024), a baixa coordenação entre os níveis federativos e a desarticulação entre instâncias administrativas ainda representam entraves significativos à consolidação da participação digital como prática pública permanente e legítima.

Essa fragilidade decorre, em grande parte, de uma cultura política historicamente pouco permeável ao controle social direto e à escuta qualificada da sociedade civil. A participação cidadã, quando institucionalizada, ainda tende a ocorrer de forma consultiva e sob forte controle do Estado, sem abertura real ao contraditório, à deliberação ou à negociação coletiva. Mesmo iniciativas como o Participa + Brasil, que se propõe como ambiente integrador das ferramentas de participação social, não possuem vínculo legal com o Plano Plurianual (PPA), tampouco apresentam garantias formais de permanência institucional. Essa condição torna as plataformas vulneráveis a mudanças de escopo, desativações arbitrárias ou reconfigurações conforme o ciclo eleitoral e a orientação do governo vigente.

Em estudo empírico sobre a construção do PPA Participativo 2024–2027, Jardim (2025) observou que as propostas mais votadas pelos cidadãos não foram necessariamente incorporadas ao plano final, e tampouco houve retorno público claro sobre os critérios de seleção utilizados pelo governo federal. Essa lacuna revela um padrão de descompasso entre escuta institucional e tomada de decisão, comprometendo diretamente a legitimidade da participação digital. Gonzaga et al. (2025) reforçam esse diagnóstico ao afirmar que a maioria das plataformas analisadas opera sob lógicas tecnocráticas, voltadas majoritariamente à coleta de dados, mas com pouca transparência sobre sua finalidade política ou sobre os impactos efetivos das manifestações recebidas.

¹ <https://www.gov.br/participamaisbrasil/pagina-inicial>

² <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/ppa-participativo>

Por outro lado, experiências localizadas apresentam avanços significativos em termos de integração institucional. O caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte³, por exemplo, envolve legislação municipal específica, previsão orçamentária formal e funcionamento de conselhos locais de acompanhamento. Tais características apontam para a consolidação de estruturas permanentes de governança democrática e demonstram que a participação digital pode ser institucionalizada com profundidade e coerência. Contudo, sua replicação é limitada a contextos onde existem redes locais de articulação política e comprometimento com a inclusão participativa, revelando o desafio da nacionalização dessas práticas em escala ampla.

Tal diagnóstico já havia sido apontado em experiências de participação digital na analisadas na região Sul, conforme identificado por Possamai (2011, p. 59) ao apontar acerca da "carência de arranjos institucionais duradouros que sustentem a continuidade das plataformas e garantam a sua inserção no ciclo de políticas públicas. Assim, o que a análise da autora revelou em escala regional permanece visível no cenário nacional atual, onde a participação digital frequentemente assume caráter episódico, fragmentado e dependente da vontade política dos governos em exercício.

A ausência de mecanismos de governança digital estruturada compromete não apenas a sustentabilidade das iniciativas, mas também sua capacidade de mobilização cidadã e engajamento social qualificado. Segundo a OCDE (2023), os países com modelos participativos bem-sucedidos adotam marcos regulatórios claros, indicadores de impacto mensuráveis e circuitos institucionais de retorno que sustentam o engajamento ao longo do tempo. No Brasil, a fragilidade institucional das plataformas resulta em processos voláteis, vulneráveis à descontinuidade e à manipulação política, afetando tanto sua credibilidade quanto seu poder de transformação.

Dessa maneira, sugestivamente Millard (2023 – tradução nossa) aponta para o fato de que a digitalização sem governança pode até expandir o acesso, mas sem compromissos institucionais estáveis tende a produzir escuta superficial, instrumental ou simbólica. Ou seja, para que os mecanismos digitais se consolidem como instrumentos legítimos de democratização, é necessário garantir que sua arquitetura esteja incorporada a estruturas formais e permanentes, com vínculo efetivo aos processos de decisão, controle social e responsabilização pública. Apenas nesse cenário será possível construir uma cultura política digital que valorize a corresponsabilidade cidadã e amplie a legitimidade das decisões estatais.

3.2. LIMITES À EFETIVIDADE: EXCLUSÃO DIGITAL E RESPONSABILIDADE DO ESTADO

Apesar do potencial democratizante da e-participação, sua efetividade no Brasil é limitada por dois fatores estruturais interdependentes, identificados na revisão bibliográfica realizada neste estudo, com base em autores como Bianco (2024), Vitor (2023), Pogrebinski (2010), Possamai (2011) e Jardim (2025): a exclusão digital persistente e a baixa responsividade institucional. Ambos comprometem a legitimidade, a representatividade e o impacto das manifestações cidadãs nos canais digitais de escuta pública. No que diz respeito à exclusão digital, os dados da PNAD Contínua TIC/IBGE (2024) mostram que ainda há mais de 30

³ <https://prefeitura.pbh.gov.br/relacoes-institucionais/orcamento-participativo>

milhões de pessoas no país sem acesso regular à internet, com maior concentração nas regiões Norte e Nordeste, em zonas rurais, entre pessoas com baixa renda e escolaridade. Essa desigualdade de acesso não se restringe à infraestrutura técnica: envolve também o letramento digital, a fluência cívica e a familiaridade com as ferramentas institucionais, o que dificulta a participação ativa de parcelas expressivas da população (BIANCO, 2024; VITOR, 2023). Como registrado em Di Felice (2020), não há cidadania digital sem justiça informacional. Além disso, a ausência de estratégias de usabilidade inclusiva, interfaces acessíveis e mediação comunitária limita a participação de pessoas com deficiência, idosos, povos tradicionais e comunidades periféricas. Gonzaga et al. (2025) destacaram que muitas plataformas oficiais operam com linguagem técnica, navegação complexa e ausência de suporte local, características que ampliam a distância entre os mecanismos digitais e os sujeitos políticos mais vulnerabilizados. Nesse sentido, a e-participação pode acabar refletindo os mesmos padrões de exclusão já presentes nos espaços analógicos, ao invés de enfrentá-los.

O segundo entrave, igualmente relevante, diz respeito à responsividade institucional. Estudos recentes sobre a experiência do PPA Participativo revelaram que as propostas mais votadas pelos cidadãos não foram necessariamente incorporadas aos documentos finais do plano plurianual, e a ausência de retorno oficial gerou frustração entre os participantes (JARDIM, 2025). Essa constatação calha a reforçar o que a OCDE (2023) aponta como uma das principais falhas dos mecanismos de e-participação no Brasil: a baixa integração entre escuta e decisão, que compromete a confiança pública nos processos e reduz o engajamento.

Possamai (2011, p. 56) já alertava que “a frágil institucionalização da escuta pública eletrônica compromete não apenas sua eficácia, mas também o vínculo entre sociedade civil e estrutura decisória do Estado.” A persistência desse padrão ao longo da última década, como evidenciado por estudos recentes sobre o PPA Participativo (Jardim, 2025) e pelas análises da OCDE (2023), indica um problema sistêmico: a escuta digital muitas vezes não está vinculada a estruturas administrativas capazes de processar as contribuições, incorporá-las de forma transparente e prestar contas à sociedade.

Superar esses limites exige políticas públicas de inclusão digital com foco interseccional, estruturação de instâncias permanentes de escuta vinculadas ao orçamento e à normatização, além da criação de protocolos de retorno que permitam rastrear o impacto das contribuições recebidas. Como destaca a OCDE (2024), experiências internacionais mais bem-sucedidas de democracia digital são aquelas que articulam TIC, infraestrutura institucional estável e disposição efetiva de compartilhar poder decisório com a sociedade.

3.3. DESAFIOS EMERGENTES: DESINFORMAÇÃO, APATIA E POLITIZAÇÃO DAS PLATAFORMAS

Além das limitações estruturais da e-participação no Brasil, como exclusão digital e baixa responsividade do Estado, emergem novos desafios que comprometem ainda mais sua efetividade democrática: a desinformação, a apatia cívica e a politização das plataformas institucionais. Esses fenômenos, intensificados pelo uso estratégico das redes sociais e pela instabilidade institucional, afetam diretamente a percepção dos cidadãos sobre a legitimidade, neutralidade e confiabilidade dos espaços digitais de escuta pública

A desinformação atua como obstáculo transversal, capaz de fragilizar o discernimento coletivo, manipular o debate público e comprometer decisões informadas. Segundo a OCDE (2024), o Brasil apresenta vulnerabilidades significativas no combate às campanhas de desinformação relacionadas à governança digital, sobretudo durante processos participativos vinculados a políticas públicas. A circulação de conteúdos falsos ou distorcidos sobre objetivos, funcionamento ou impactos das plataformas participativas gera desconfiança entre os cidadãos, reduz a adesão às iniciativas e favorece interpretações enviesadas da atuação governamental. Como ressalta Vitor (2023), a desinformação não apenas contamina o espaço deliberativo, mas também afeta o direito à participação qualificada, comprometendo o exercício pleno da cidadania digital.

Outro desafio crescente é a apatia cívica, alimentada por experiências anteriores frustrantes, ausência de retorno institucional e percepções de instrumentalização simbólica dos canais de escuta. Ao participarem de plataformas digitais que não oferecem devolutiva nem clareza sobre o uso das contribuições, muitos cidadãos passam a questionar sua eficácia e sentido. O resultado é uma retração do engajamento, sobretudo entre populações vulnerabilizadas, que já enfrentam barreiras adicionais de acesso e letramento digital. Essa apatia cívica não se traduz apenas em ausência, mas também em descrença, gerando um ambiente de desmobilização política que dificulta a consolidação da e-participação como prática republicana efetiva.

O terceiro desafio refere-se à politização das plataformas institucionais, que ocorre quando os canais de participação são utilizados como instrumentos de propaganda, legitimação ou controle por governos de turno. Em vez de funcionarem como espaços plurais de escuta e deliberação, tornam-se vitrines de gestão ou meios de difusão seletiva de agendas estatais. Esse uso político, muitas vezes marcado pela descontinuidade e pela ausência de controle social externo, reforça assimetrias de poder e enfraquece a confiança pública. A depender da orientação ideológica da gestão, os objetivos e as metodologias dos canais são modificados, dificultando sua institucionalização duradoura. Como alertam Gonzaga et al. (2025), há plataformas que operam sob lógicas tecnocráticas e instrumentalizadas, com foco mais na legitimação governamental do que na participação cidadã efetiva.

Esses desafios emergentes revelam que o enfrentamento dos limites da e-participação não depende apenas de soluções técnicas ou legais, mas de um compromisso ético e institucional com a construção de ambientes democráticos seguros, plurais e responsivos. Isso exige ações articuladas: programas de educação midiática, protocolos de proteção contra *fake news*, fortalecimento da transparência pública, ampliação da moderação participativa e promoção de metodologias inclusivas. Como indicado pela OCDE (2024), países que enfrentam com sucesso essas ameaças investem em governança digital colaborativa, envolvimento de comunidades na gestão das plataformas e distribuição equitativa do poder político nos processos decisórios.

Portanto, enfrentar a desinformação, a apatia e a politização dos espaços de participação requerem mais que ajustes técnicos: demanda o reconhecimento da e-participação como território disputado, no qual se expressam tanto as possibilidades quanto os limites da democracia contemporânea. Fortalecer esses espaços implica ampliar sua blindagem institucional, reforçar sua autonomia frente aos ciclos políticos e garantir que sejam orientados pela escuta cidadã, e não pela lógica da autopromoção governamental.

3.4. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BELÉM: EXPRESSÃO EMPÍRICA DA DEMOCRACIA PRAGMÁTICA

A experiência do Orçamento Participativo (OP) de Belém do Pará, implementada a partir de 1997 pela gestão da Frente Belém Popular (PT), representa um marco institucional na democratização da gestão pública municipal. Inspirado por referências do orçamento participativo de Porto Alegre, o modelo belenense foi reformulado com forte identidade local, articulando redes comunitárias, fóruns territoriais e instâncias deliberativas com protagonismo popular. Ao romper com a lógica burocrática e verticalizada da administração anterior, o OP passou a operar como instrumento de cogestão entre Estado e sociedade, integrando demandas comunitárias ao planejamento estratégico da prefeitura (RODRIGUES, 2011).

Como parte dessa arquitetura participativa, foram instituídas estruturas como o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP) e a Comissão de Fiscalização de Obras e Licitações (COFIS), ambas compostas por representantes eleitos em plenárias públicas, com atribuições reais de proposição, monitoramento e controle dos investimentos municipais. A cidade foi dividida em distritos administrativos e microrregiões, nos quais se realizaram fóruns territoriais e temáticos que deliberavam sobre obras prioritárias, alocação de recursos e planejamento multissetorial. Os temas abordados incluíam saúde, saneamento básico, infraestrutura urbana, educação, transporte público, políticas culturais e valorização do funcionalismo municipal. Essas decisões eram formalmente incorporadas ao plano de governo e ao orçamento anual, institucionalizando a escuta cidadã como eixo estruturante da gestão pública.

A metodologia adotada articulava o Planejamento Estratégico Participativo (PEP) às territorialidades urbanas e à lógica das comunidades locais, promovendo a aproximação entre técnicos da prefeitura e lideranças populares. Havia investimento na formação política de conselheiros e delegados, bem como ações permanentes de mobilização social, com apoio de associações de bairro, sindicatos e movimentos sociais. Como observa Rodrigues (2011), essa experiência promoveu inversão de prioridades, transparência administrativa e ampliação dos espaços de decisão para os segmentos historicamente excluídos do processo político, especialmente moradores de periferias, mulheres, juventude e populações ribeirinhas.

Esse modelo incorporou elementos centrais da democracia pragmática, conforme proposta por Thamy Pogrebinski (2010): a deliberação situada, a redistribuição orientada por critérios públicos, o aprendizado institucional e a transformação da cultura política por meio da negociação coletiva. Não se tratava apenas de consultar os cidadãos, mas de integrá-los ao ciclo completo das políticas públicas, da definição orçamentária à fiscalização das obras.

A literatura brasileira reconhece o caráter inovador dessa experiência. Autores como Avritzer (2003), Navarro (2003) e Boaventura de Sousa Santos (2000) apontam que o OP consolidado em Belém aprofundou a democracia local e promoveu uma nova forma de relação entre Estado e sociedade civil, baseada não mais na confrontação, mas na corresponsabilidade institucionalizada. Boaventura defende que o OP representa uma forma de democracia distributiva, capaz de reconstruir vínculos comunitários, legitimar decisões públicas e promover cidadania ativa. Avritzer, por sua vez, destaca a sinergia entre institucionalidade estatal e redes sociais como chave para a efetividade dessas experiências.

Nesse sentido, o OP de Belém se revela como caso emblemático de inovação democrática situada, demonstrando que práticas locais, quando amparadas por dispositivos

legítimos, metodologias de escuta qualificada e arranjos de devolutiva institucional, podem expressar os fundamentos da democracia pragmática. A capacidade de resposta do Estado é ampliada quando se reconhece a diversidade socioterritorial como ponto de partida para o planejamento e quando se estabelece o direito à participação como eixo de justiça pública.

4 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho evidenciou que a e-participação no Brasil permanece atravessada por obstáculos estruturais que dificultam sua consolidação como prática democrática robusta. A presença de canais digitais, embora crescente, não tem se traduzido em escuta qualificada, integração institucional nem em transformações duradouras no modo de operação das administrações públicas. Ao longo da discussão proposta, foram identificadas quatro frentes críticas de entrave: (i) a fragilidade normativa e organizacional dos mecanismos digitais; (ii) a persistência da exclusão sociotécnica e a baixa responsividade estatal; (iii) os desafios emergentes do ambiente digital contemporâneo, como a desinformação e o uso político das plataformas; e (iv) a ausência de modelos democráticos adaptativos e dialógicos no interior das instituições governamentais.

A introdução do referencial da democracia pragmática permitiu repensar esses limites a partir de uma abordagem dialética entre teoria normativa e prática institucional situada. Ao compreender a democracia como processo experimental, plural e voltado à coprodução de soluções públicas, essa perspectiva amplia o campo analítico e oferece critérios empíricos de desempenho democrático, como redistribuição, corresponsabilidade e transformação da cultura política. O estudo de caso do Orçamento Participativo de Belém exemplificou como a inovação institucional brasileira pode expressar esses princípios, sobretudo quando organizada por meio de territorialização da escuta, instâncias deliberativas reais e arranjos duradouros de cogestão pública. A experiência belenense confirmou que a legitimidade da participação não está apenas nos formatos ofertados, mas na capacidade de transformação que eles geram dentro das estruturas do Estado.

A consolidação da e-participação como política pública democrática exige, portanto, o avanço estratégico em três dimensões interdependentes:

(i) **Inclusão digital acessível, territorializada e interseccional** As políticas públicas devem assegurar conectividade contínua, letramento digital comunitário e interfaces acessíveis, sensíveis às realidades de pessoas com deficiência, populações rurais, indígenas, quilombolas, ribeirinhas e moradores de periferias urbanas. A inclusão só se realiza quando os sujeitos políticos são reconhecidos em sua diversidade socioterritorial e as plataformas são projetadas para escutá-los em seus próprios termos.

(ii) **Integração efetiva entre escuta e decisão administrativa** As contribuições cidadãs devem ser sistematizadas com transparência e vinculadas formalmente aos ciclos de planejamento e orçamento público. Isso implica adoção de protocolos públicos de retorno, indicadores de impacto e espaços permanentes de negociação entre gestores e conselheiros populares. Como evidenciado na experiência de Belém, a criação do COP e da COFIS permitiu institucionalizar a escuta e transformar demandas em execução orçamentária concreta.

(iii) **Institucionalização normativa e organizacional estável** Sem marcos legais protetivos, orçamento contínuo e estruturas próprias de governança participativa, os canais digitais tendem à descontinuidade, instrumentalização política ou esvaziamento funcional. A experiência municipal brasileira, especialmente em capitais com tradição participativa, mostra que a durabilidade das iniciativas está diretamente ligada à existência de arranjos legais,

recursos públicos dedicados e compromissos intergestores em favor da participação como direito institucional.

Em síntese, a e-participação só cumprirá seu papel de reconstrução do vínculo democrático entre Estado e sociedade se for compreendida não como ferramenta pontual de consulta, mas como prática política estruturante, enraizada na pluralidade territorial, na escuta substantiva e na corresponsabilidade institucional legítima. A democratização da gestão pública digital depende da valorização dos sujeitos populares, do compromisso com o retorno público e da disposição efetiva de redistribuir poder.

5 REFERÊNCIAS

- Archer, C. M. da C. (2017). *O ciberespaço e as reconfigurações burocráticas: a experiência atual* [Tese de doutorado, Universidade Federal do Maranhão]. Repositório UFMA. <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/1358>
- Avelino, D. P. de, Pompeu, J. C., & Fonseca, I. F. da. (2021). *Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas (Texto para Discussão nº 2624)*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10440>
- Avritzer, L. (2002). Democracia e os dilemas da cidadania no Brasil. In *A moralidade da democracia* (pp. 15–42). Perspectiva.
- Avritzer, L., & Navarro, Z. (Orgs.). (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. Cortez.
- Bianco, T. T. de F. (2024). *Formação da democracia digital brasileira: um novo cidadão na era digital e os infoexcluídos*. Atena Editora.
- Carvalho, L. B. de. (2020). Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. *Revista de Direito Administrativo*, 279(3), 115–148. <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82959>
- Di Felice, M. (2020). *A cidadania digital: a crise da ideia ocidental de democracia e a participação nas redes digitais*. Paulus.
- Fischli, R., & Muldoon, J. (2024). Empowering digital democracy: Trust and voice in the age of platforms. *Perspectives on Politics*, 22(3), 819–835. <https://doi.org/10.1017/S1537592724000409>
- Gonzaga, S. A. C., Domínguez, C. F. A., & Gonzaga, G. C. S. (2025). Participa + Brasil: cidadania, democracia digital e participação social. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, 11(1), 1–20. <https://journalppc.com/RPPC/article/view/1818>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2024). *PNAD Contínua TIC 2023: Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal*.

<https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/21581-informacoes-atualizadas-sobre-tecnologias-da-informacao-e-comunicacao.html>

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2025). *Plano de Transformação Digital do IBGE 2025–2027*.
https://www.ibge.gov.br/np_download/novoportal/documentos_institucionais/Plano_d_e_Transformacao_Digital_2025.pdf
- Jardim, L. (2025). Avaliação da participação digital em nível nacional: a Plataforma Brasil Participativo. *Revista de Administração Pública*, 59(2), 233–256. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/93440>
- Millard, J. (2023). The impact of digital transformation on public governance: New forms of policy-making and the provision of innovative, people-centric and inclusive public services (JRC133975). European Commission, Joint Research Centre.
<https://doi.org/10.2760/204686>
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. (2025). *PETIC 2025–2027: Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação*. Assespro-SP. <https://assespro-sp.org.br/petic-2025-2027-transformacao-digital-na-gestao-publica-brasileira>
- Ministério do Planejamento e Orçamento. (2025). *Gestão de TIC 2025*.
<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/gestao-de-tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/2025>
- Navarro, Z. (2003). Participação, democracia e política: entre o sonho e a realidade. In L. Avritzer & Z. Navarro (Orgs.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo* (pp. 119–138). Cortez.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2023). *Digital Government Review: Brazil*. https://www.oecd.org/en/publications/digital-government-review-of-brazil_9789264307636-en.html
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2024). *Rebuilding trust in government through citizen engagement*.
<https://www.oecd.org/governance/rebuilding-trust-in-government-through-citizen-engagement-2024.pdf>
- Organização das Nações Unidas (ONU). (2023). *Relatório Anual das Nações Unidas no Brasil 2022*. ONU Brasil. <https://brasil.un.org/pt-br/225756-relatório-anual-das-nações-unidas-no-brasil-2022>
- Pogrebinschi, T. (2010). Democracia pragmática: Pressupostos de uma teoria normativa empiricamente orientada. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 53(3), 657–693.
<https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300005>

- Possamai, A. J. (2011). *Democratização do Estado na Era Digital: e-participação no ciclo de políticas públicas* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/37815>
- Radtke, J. (2023). *E-participation in post-pandemic times: A silver bullet for democracy in the twenty-first century?* Research Institute for Sustainability (RIFS). https://www.researchgate.net/publication/372420617_E-Participation_in_Post-Pandemic-Times_A_Silver_Bullet_for_Democracy_in_the_Twenty-First_Century
- Rezende, F. da C. (2009). Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. *Sociologias*, 11(21), 34–67. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222009000100014>
- Rodrigues, O. (2011). O orçamento participativo: Inovações no modelo de gestão das cidades. *O Social em Questão*, 14(25/26), 445–471. https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/22_OSQ_25_26_Rodrigues.pdf
- Santos, B. de S. (2000). *A crítica da razão indolente: Contra o desperdício da experiência*. Cortez.
- Vitor, G. A. (2023). *Liberdade de expressão e democracia digital: o novo espaço público de discussão e suas assimetrias* [Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo]. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06032024-105821/pt-br.php>