

de Freitas, Christiana Soares; Sampaio, Rafael Cardoso; de Avelino, Daniel Pitanguera

Working Paper

Proposta de análise tecnopolítica das inovações democráticas

Texto para Discussão, No. 2848

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: de Freitas, Christiana Soares; Sampaio, Rafael Cardoso; de Avelino, Daniel Pitanguera (2023) : Proposta de análise tecnopolítica das inovações democráticas, Texto para Discussão, No. 2848, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2848>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/284904>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2848

**PROPOSTA DE ANÁLISE
TECNOPOLÍTICA DAS
INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS**

**CHRISTIANA SOARES DE FREITAS
RAFAEL CARDOSO SAMPAIO
DANIEL PITANGUEIRA DE AVELINO**



**PROPOSTA DE ANÁLISE TECNOLÓGICA
DAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS**

CHRISTIANA SOARES DE FREITAS¹

RAFAEL CARDOSO SAMPAIO²

DANIEL PITANGUEIRA DE AVELINO³

1. Professora associada na pós-graduação da Faculdade de Comunicação, na Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (Face) e no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail:* <freitas.christiana@gmail.com>.

2. Professor no Departamento de Ciência Política e nos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Comunicação da Universidade Federal do Paraná (UFPR). *E-mail:* <cardososampaio@gmail.com>.

3. Membro da carreira de políticas públicas e gestão governamental com atuação na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail:* <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta (substituta)
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional (substituto)
SÉRGIO VINÍCIUS MARQUES DO VAL CÔRTEZ

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia (substituto)**
BERNARDO ABREU DE MEDEIROS

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas (substituto)**
FRANCISCO EDUARDO DE LUNA ALMEIDA SANTOS

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais (substituto)**
BOLÍVAR PÊGO FILHO

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura (substituto)**
EDISON BENEDITO DA SILVA FILHO

Diretora de Estudos e Políticas Sociais (substituta)
ANA LUIZA MACHADO DE CODES

Diretor de Estudos Internacionais (substituto)
FERNANDO JOSÉ DA SILVA PAIVA RIBEIRO

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social
JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

OUVIDORIA: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: D73; O35; N36.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2848>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 CONTEXTO HISTÓRICO	7
3 CONCEPÇÕES MÚLTIPLAS SOBRE INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS	11
4 PRINCÍPIOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA ABORDAGEM TECNOPOLÍTICA.....	13
5 DIMENSÕES DA PROPOSTA TEÓRICO-METODOLÓGICA DE ANÁLISE DAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS	16
6 CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS.....	29
APÊNDICE	34

SINOPSE

Este texto tem como intuito apresentar uma proposta teórico-metodológica de análise tecnopolítica das inovações democráticas, compreendendo-as a partir dos estudos de ciência e tecnologia e da sociologia da ação pública. O modelo propõe três dimensões de análise. A primeira envolve a caracterização das iniciativas e a identificação de seus aspectos político-institucionais e sociotécnicos; a segunda foca a avaliação das implicações diretas das inovações sob a forma de instrumentos de ação pública; e a terceira dimensão analítica compreende os efeitos indiretos das iniciativas para o fortalecimento de uma sociedade democrática. Essas implicações conformam a ação pública e são fundamentais para que as inovações democráticas alcancem seus objetivos. Sem tais repercussões, as iniciativas tendem a permanecer como recursos de legitimação de poderes já instituídos, deixando pouco espaço para mudanças democráticas efetivas.

Palavras-chave: inovação democrática; modelo de análise; tecnopolítica; participação social.

ABSTRACT

The goal of this article is to present a theoretical and methodological proposal for analyzing democratic innovations based on science and technology studies and the sociology of public action. The first dimension of the model focus on the initiatives' characteristics by identifying its political-institutional and sociotechnical aspects. The second dimension of analysis aims at identifying and assessing direct and formal implications of the innovations such as policy instruments. The third analytical dimension comprehends their indirect effects such as the strengthening of democracy. Though such implications are difficult to be measured, they are fundamental in shaping public actions. If these implications are not verified, democratic innovations tend to become resources to grant legitimacy to already established powers, leaving little space for effective democratic changes.

Keywords: democratic innovation; analysis model; technopolitics; social participation.

1 INTRODUÇÃO

A América Latina é uma região de inúmeras contradições. Ainda que convivendo com governos populistas e mesmo de inspiração autocrática, a região também foi palco de períodos democráticos, desenvolvendo diversas iniciativas que fortaleceram mecanismos e estratégias de participação política cidadã. Neste contexto, inovações democráticas foram estimuladas e impulsionadas de forma significativa ao longo das últimas três décadas em vários países da região.

A concepção clássica de inovação democrática diz respeito às iniciativas desenhadas para encorajar e aumentar a participação cidadã nos processos políticos de tomada de decisão (Smith, 2009). A abordagem tecnopolítica, aqui proposta, concebe a inovação democrática também como um espaço sociotécnico em que saberes, instrumentos, processos, atores e representações se encontram para materialização da ação pública.¹ A inovação democrática digital, cada vez mais presente, é o espaço mediado pela tecnologia para o mesmo fim, encaminhando demandas cidadãs e construindo pontes entre os múltiplos atores envolvidos na busca de soluções para problemas públicos (Freitas, Capiberibe e Montenegro, 2020; Bragatto, Sampaio e Nicolás, 2015).

Este artigo propõe a abordagem tecnopolítica para análise e avaliação das inovações democráticas, buscando compreender não apenas suas características político-institucionais, mas também dois principais conjuntos de resultados por elas gerados. O primeiro é representado pelos instrumentos e metainstrumentos de ação pública, resultados diretos e efetivos da implementação de inovações democráticas. Tais dispositivos geram repercussões identificáveis em processos governamentais, como políticas públicas, programas, normas, leis e outras ações. Um segundo conjunto de resultados refere-se a variáveis relacionadas a formas não institucionalizadas de consolidação e encaminhamento de demandas, frutos da participação cidadã. São os dispositivos subjetivos de transformação social, também fundamentais para a geração de valor público e para a governança tecnopolítica e democrática.

Compreende-se governança tecnopolítica como mecanismos e processos de construção de instrumentos de ação pública – mediados por recursos tecnológico-informacionais, como algoritmos – consensualmente pactuados e legitimados para a coordenação de atores, grupos e instituições. Abrangem processos estruturantes e estruturados de construção de práticas e normas

1. Ação pública pode ser compreendida como “a maneira como uma sociedade constrói e qualifica problemas coletivos e elabora respostas, conteúdos e processos para abordá-los” (Thoenig, 1997, p. 28). De acordo com essa perspectiva, “a ação pública engloba as políticas públicas e não lhes é redutível; pelo contrário, a política pública tanto se ‘pode dar a ver’ por via de empreendimentos desencadeados por instâncias governamentais, como no próprio curso da ação social” (*idem, ibidem*).

para o desenvolvimento de instrumentos de ação pública (abarcam políticas públicas, mas não se restringem a elas) que utilizam recursos digitais no seu processo constitutivo.

A governança tecnopolítica parte do princípio de que normas, práticas e ações governamentais serão mais eficazes quanto mais se caracterizarem como multisetoriais, interseccionais e intersetoriais.² A interseccionalidade pode ser entendida como um “modo de superação da setorialidade e articulação horizontal de saberes e relações, de modo a produzir sinergias relevantes ao planejamento participativo” (Avelino e Dos Santos, 2014; Cruz, 2017, p. 32). A realidade, contudo, está distante dessa premissa. Alguns princípios e direitos que orientam a ação pública estão, muitas vezes, circunscritos a campos específicos de ação e reflexão. É o caso do direito à privacidade e à proteção de dados pessoais. Estão sempre presentes em discussões no campo da governança da internet e dos direitos humanos, mas têm poucas implicações em outros setores.

Interessa-nos identificar os fatores que podem vir a colaborar para o aprimoramento da qualidade da democracia por meio de inovações que a fortaleçam. Em um primeiro momento, este texto apresentará um panorama das diversas abordagens teóricas a respeito de inovações democráticas e, a seguir, as bases teórico-metodológicas do modelo tecnopolítico de análise, tendo como referências as várias dimensões articuladas para a compreensão das suas implicações e constituição. Serão considerados instrumentos de ação pública identificáveis a partir da implementação efetiva de políticas, leis e outras ações governamentais, além dos legados não institucionais observados como resultados da implementação de inovações democráticas.

Assim, a próxima seção trata do atual contexto histórico das inovações democráticas na região da América Latina e do Caribe. A seção 3 traz uma breve comparação entre as diversas concepções teóricas sobre inovações democráticas, conduzindo à seção 4, na qual a abordagem tecnopolítica é apresentada de modo mais destacado. Com esse fundamento, na seção 5 é discutida uma proposta de análise teórico-metodológica das inovações democráticas, descrevendo suas três dimensões constituintes. Por fim, algumas possibilidades e limites dessa proposta são debatidos nas conclusões. O instrumento proposto, com suas dimensões, categorias e indicadores, está transcrito no apêndice.

2 CONTEXTO HISTÓRICO

O período histórico que compreende as últimas décadas revela, especialmente na América Latina e no Caribe, a difusão e consolidação de diferentes desenhos institucionais de inovações democráticas, como redes, fóruns, conselhos de políticas públicas, conferências e orçamentos

2. A articulação intersetorial é vista como propósito e/ou estratégia que reconhece a conformação setorial temática estatal e sugere vetores interacionais entre as distintas áreas temáticas (Cruz, 2017, p. 37).

participativos (Abers e Tatagiba, 2014; Avritzer, 2010; Avritzer e Navarro, 2003; Dagnino e Tatagiba, 2007; Lavallo, 2011; Lubambo, Coelho e Melo, 2005; Pires, 2012; Pogrebinski, 2017; Silva, 2011). Existem mapeadas mais de 3.400 inovações democráticas na América Latina e no Caribe.³ Este *Texto para Discussão* visa propor um conjunto de categorias e indicadores para análise das inovações democráticas identificadas a partir de suas características e repercussões para as práticas políticas na região.

Os resultados de pesquisa sobre inovações democráticas na região corroboram a afirmação de Gohn (2019, p.102) sobre o Brasil, país em que “a participação e o controle social passaram a ser diretrizes e normativas regulamentadas por leis e programas sociais após 1988”. No período logo após a Constituição Federal de 1988, o Brasil representava “um laboratório de aprofundamento de experiências democráticas, sendo o Orçamento Participativo (OP) seu carro-chefe e os termos participação e deliberação vistos como caminhos de renovação da democracia” (*op. cit.*, p. 93). A autora destaca três fases desse período de redemocratização. Em uma primeira etapa, observamos o esforço coletivo para a implementação das instituições participativas, como conselhos gestores e conferências municipais, estaduais e nacionais sobre os mais variados temas.

Em um segundo momento, uma década depois, novas formas de gestão deliberativa surgem, ao mesmo tempo que aquelas já estabelecidas são aprofundadas. A participação política digital é impulsionada e alcança penetração significativa, sendo utilizada por instâncias governamentais, movimentos sociais e coletivos como instrumento de participação, reivindicação, monitoramento e controle social. A “participação social como método de governo” é característica marcante do período político governado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), culminando na tentativa – polêmica à época – de instituição de uma Política Nacional de Participação Social mediante o Decreto nº 8.243/2014.

O segundo mandato da então presidente Dilma Rousseff foi extremamente conturbado, e a forte oposição ao referido decreto, revogado em 2019,⁴ indicava adesão popular a movimentos contrários ao governo, fortalecidos a partir dos protestos de 2013. Nesse período, Gohn (2019, p. 94) destaca o início de uma terceira etapa do período de redemocratização, indicando um processo de “crise no sistema de participação institucionalizada e o consequente desmonte ou esvaziamento das políticas participativas”.

3. Dados da plataforma da rede de pesquisa Latinno, disponíveis em: <<https://www.latinno.net/pt/project-information/>>.

4. O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu uma série de colegiados já existentes e revogou, ao final, o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que visava instituir a Política Nacional de Participação Social.

TEXTO para DISCUSSÃO

Ao longo de todo esse período histórico, diversos mecanismos normativos e legais foram desenhados para que as questões sociais, políticas e econômicas associadas às demandas cidadãs fossem, de alguma forma ou em algum nível, consideradas em diversas instâncias governamentais – de gabinetes a espaços mais informais de deliberação. Essas formas de inclusão da participação cidadã em processos políticos ora germinavam no Estado, com seu apoio, ora nasciam em movimentos políticos de coletivos e organizações sociais, dotados de maior fluidez, questionamento e críticas ao próprio Estado (Gohn, 2019).

Como resultado, discussões e demandas políticas construídas em determinadas arenas não geraram, necessariamente, repercussões efetivas em processos políticos de tomada de decisão. Entretanto, não deixam de ser valiosas para o aprofundamento e consolidação da democracia na região. Ao mesmo tempo, instâncias governamentais que demandavam participação cidadã não tinham, muitas vezes, a repercussão esperada por representarem, para muitas redes e coletivos, apenas uma forma de legitimação de interesses de grupos já no poder.

Considerando esse cenário, analisado a partir de pesquisas realizadas a respeito de inovações democráticas na América Latina e no Caribe, este texto tem como intuito propor um modelo de análise das inovações democráticas que as compreenda a partir das suas características e repercussões. Serão considerados não apenas os seus resultados identificáveis como instrumentos de ação pública,⁵ gerando interferências efetivas nos processos políticos de tomada de decisão, mas também as suas implicações relacionadas a interações, representações, processos e práticas sociais, gerando – ainda que subjetiva e indiretamente – repercussões para o fortalecimento de processos democráticos. Para tanto serão identificadas, como implicações possíveis do uso dessas inovações democráticas, novas formas de cidadania, oportunidades políticas, repertórios de ação e mudanças de posições, valores, percepções, práticas e comportamentos dos sujeitos em cenários políticos.

Recorre-se aqui à concepção de autores da democracia participativa, como Pateman (1992), para quem o caráter educativo das instâncias de participação é destacado. A partir do momento em que os cidadãos têm contato com diferentes possibilidades de exercício da cidadania, tem-se a possibilidade de novas atitudes perante os processos políticos, envolvendo comprometimento com questões coletivas e uma autopercepção do cidadão como sujeito ativo no processo tecnopolítico de construção da ação pública.

5. De acordo com Lascoumes e Le Galés (2012a, p. 21), “um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador”.

A concepção pluralista de participação, aqui adotada, implica afirmar que

os partidos políticos não são os únicos atores importantes; há que se considerar também os movimentos sociais e os agentes de organização da participação social, os quais são múltiplos. Uma gama variada de experiências associativas é considerada relevante no processo participativo, tais como grupos de jovens, de idosos, de moradores de bairros etc. Por isso, tem-se que aliar às análises da ciência política as análises sociológicas para o entendimento da participação (Gohn, 2019, p. 34).

O fato de os instrumentos de ação pública serem hoje, em sua maioria, desenvolvidos e implementados com a mediação de recursos digitais – e, na maioria das vezes, utilizando dados pessoais – revela a necessidade de se considerar direitos associados a esse uso como sendo de interesse da governança no setor público de forma abrangente, transversal e intersetorial. Alguns princípios concebidos como próprios do campo da governança da internet ou da governança digital revelam-se necessários à formulação de instrumentos de ação pública de forma ampliada, devendo ser considerados em políticas voltadas à geração de renda, educação, redução de desigualdades, proteção de grupos vulneráveis e tantas outras (Freitas, Capiberibe e Montenegro, 2020).

Durante alguns anos no Brasil, até 2022, o momento histórico foi caracterizado por ameaças diversas à democracia;⁶ as inovações democráticas foram desestimuladas de inúmeras formas, seja pela instituição normativa de exigências e práticas que desencorajaram a sua implementação, seja por decretos que aniquilaram colegiados, conselhos de políticas públicas e outros mecanismos democráticos até então existentes.⁷ Autores antes considerados otimistas, como Manuel Castells, mencionam um período de rupturas entre governantes e governados, aumentando a distância entre a classe política e o conjunto dos cidadãos (Castells, 2018). Nesse contexto, crescem os partidos políticos *antiestablishment* e identitários, contestando práticas políticas tradicionais e definindo “novas políticas” que significam, muitas vezes, a inclusão retórica (mas não efetiva) dos

6. Vale ressaltar que a concepção de democracia aqui discutida é a de democracia liberal ocidental. Essa concepção passa por “respeito aos direitos básicos das pessoas e aos direitos políticos dos cidadãos, incluídas as liberdades de associação, reunião e expressão, mediante o império da lei protegida pelos tribunais; separação de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário; eleição livre e periódica; submissão do Estado, e de todos os seus aparelhos, àqueles que receberam a delegação do poder dos cidadãos; possibilidade de rever e atualizar a Constituição na qual se plasmam os princípios das instituições democráticas e, claro, exclusão dos poderes econômicos ou ideológicos na condução dos assuntos públicos mediante sua influência oculta sobre o sistema político” (Castells, 2018, p. 11).

7. Ver Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que trata da extinção de colegiados da administração pública federal.

cidadãos em processos políticos e o investimento em candidatos que não possuem experiência ou trajetória política, mas sim empresários, integrantes do *show business* e *outsiders* da política. Autores como Levitsky e Ziblatt (2018) discutem, inclusive, o desenvolvimento atual de mecanismos subjetivos e não institucionalizados de supressão do estímulo ao engajamento cidadão.

O Estado-nação que se constituirá a partir desse contexto é ainda indefinido, com contornos que indicam a tendência a uma perda progressiva de direitos trabalhistas e civis (Munck, 2019). Soma-se a isso o poder crescente das grandes corporações da internet, ameaçando direitos fundamentais, como o direito à privacidade e à proteção de dados pessoais. O capitalismo de vigilância⁸ é fato (Zuboff, 2019), mas as inovações democráticas são, ainda, mecanismos que permitem o uso de recursos digitais em meio a algoritmos que modulam práticas, crenças, valores e decisões políticas. Busca-se, aqui, refletir sobre os espaços e estratégias existentes para o fortalecimento da democracia em cenários políticos adversos. Propõe-se a análise das inovações democráticas como forma de colaborar, teórica e metodologicamente, para a elaboração de diretrizes que viabilizem sua sustentabilidade e continuidade.

3 CONCEPÇÕES MÚLTIPLAS SOBRE INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS

Nesse contexto em profunda transformação, as inovações democráticas podem ser compreendidas segundo múltiplas concepções. Nesta seção, serão comparadas, de forma sucinta, as duas perspectivas analíticas mais tradicionais: a institucional e a pragmática. Dialogar com essas duas correntes é necessário porque a maior parte da literatura nacional foi construída em torno de uma ou de outra tendência. Por sua vez, a alternativa tecnopolítica, uma terceira concepção que embasa este estudo, será tratada de forma mais destacada na seção seguinte.

Segundo a concepção institucional, inovações democráticas são tradicionalmente definidas como iniciativas desenhadas para encorajar e aumentar a participação cidadã em processos políticos de tomada de decisão. Os autores que trabalham com essa perspectiva (Smith, 2009; Abers e Tatagiba, 2014; Lavallo, 2011) enfatizam o fortalecimento da democracia a partir da “participação de representantes da sociedade civil organizada nas instituições participativas estatais, contribuindo para a elaboração e implementação de políticas específicas e a inserção de novos temas na agenda de planejamento governamental” (Gohn, 2019, p. 105).

8. Pode ser definido como a coleta e o tratamento indiscriminado de dados pessoais para fins de predição e direcionamento de comportamento humano. Nas palavras de Zuboff (2019, p. 8, tradução nossa), “o capitalismo de vigilância unilateralmente reivindica a experiência humana como matéria-prima gratuita para tradução em dados comportamentais”.

De acordo com essa concepção, as inovações democráticas apresentam dois aspectos centrais. Em primeiro lugar, têm o objetivo e o potencial de envolver os cidadãos em processos governamentais por meio de instâncias participativas. Portanto, tendem a estimular a descoberta de novas formas de engajamento cidadão. Em segundo lugar, as inovações democráticas são percebidas como “formas institucionalizadas de participação em processos políticos de tomada de decisão em níveis estratégicos; são dispositivos democráticos que oferecem aos cidadãos um papel formal nos processos de tomada de decisão política, legislativa ou constitucional” (Smith, 2009, p. 2). Essa percepção da participação política como um “processo que se relaciona ao número e à intensidade de indivíduos envolvidos na tomada de decisões” é uma concepção clássica da ciência política (Gohn, 2019, p. 32). Vários pesquisadores brasileiros destacam-se nesse espectro de estudos sobre instituições participativas (Avritzer, 2009; Dagnino e Tatagiba, 2007; Lubambo, Coelho e Melo, 2005; Pires, 2012).

Ainda que de escola de pensamento distinta, Stephen Coleman, ao questionar o poder da internet como instrumento para fortalecer a democracia, afirma que a legitimidade democrática de uma iniciativa de e-participação tende a ser alcançada quando as demandas dos cidadãos são de fato ouvidas e se transformam em resultados efetivos identificáveis (Coleman, 2017). Essa concepção sugere que a “participação social em estruturas de governança envolve a inserção direta de indivíduos e/ou organizações sociais nos processos de tomada de decisão política” (Gohn, 2019, p. 33) e que essa inserção só é legítima caso haja resultados efetivos, como políticas públicas, leis e outras ações governamentais resultantes do processo participativo.

Outra perspectiva teórica é trazida pela abordagem pragmática, que se aproxima e, também, se afasta da perspectiva institucional em alguns aspectos (Pogrebinschi, 2016). A abordagem pragmática considera a existência de efeitos e repercussões das inovações democráticas para além dos processos políticos de tomada de decisão. A inovação democrática, de acordo com essa concepção, é vista como uma instituição, prática ou processo que deve cumprir três requisitos básicos.

Em primeiro lugar, precisa envolver a participação cidadã em, ao menos, um dos meios desenvolvidos para o alcance de seus objetivos. Esses meios estariam distribuídos por estratégias de representação cidadã, deliberação, participação digital e voto direto.⁹ Também é necessário identificar, de acordo com essa abordagem, os fins almejados pelas inovações democráticas, diretamente relacionados às dimensões da qualidade da democracia. As finalidades de uma inovação democrática seriam: inclusão política; igualdade social; *accountability*; responsividade; e o Estado de Direito. Além disso, a abordagem pragmática considera fundamental que a inovação afete ao menos uma das etapas do ciclo de políticas públicas (Pogrebinschi e Ross, 2019, p. 327).

9. Tais meios e fins são absolutamente relevantes e incorporados pelo modelo de análise tecnopolítico aqui proposto.

A percepção da construção de políticas públicas a partir de etapas sequenciais presentes em um determinado ciclo corresponde à abordagem que se revela pragmática também na sua análise e concepção de políticas públicas, aproximando-se dos estudos clássicos da administração pública. As políticas são concebidas como constituídas por etapas sequenciais, conhecidas como partes do “ciclo de políticas públicas” (Howlett, Ramesh e Perl, 2013). Diferentemente, a abordagem tecnopolítica aqui adotada compreende as inovações democráticas como um conjunto de dispositivos políticos e sociotécnicos negociados dialogicamente com atores estatais e não estatais que estão presentes, de forma fluida, nas várias fases (não necessariamente sequenciais) do processo de resolução de problemas públicos e de construção da ação pública.

O modelo tecnopolítico de análise propõe a reflexão sobre as inovações democráticas não apenas como instrumentos para a solução de problemas públicos ou alcance de determinados fins, mas também como meios de transformação social. Nesse sentido, Morozov (2018, p. 143) afirma que

a política democrática tem tradicionalmente se caracterizado pela identificação de causas: o propósito da deliberação democrática não é apenas discutir o melhor curso de ação diante de um problema, mas também chegar a uma concepção desse problema capaz de reconciliá-lo com certos ideais, como o da justiça.

Os princípios que fundamentam essa abordagem são analisados a seguir.

4 PRINCÍPIOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA ABORDAGEM TECNOPOLÍTICA

A abordagem tecnopolítica diferencia-se das demais em alguns aspectos. Primeiramente, a inovação democrática é definida como um espaço sociotécnico no qual saberes, instrumentos, processos, atores e representações se encontram para materialização da ação pública, visando ao fortalecimento de práticas democráticas. A inovação democrática é toda iniciativa ou processo que vise à participação cidadã e ao aprofundamento da democracia a partir de estratégias como i) a adoção de práticas incrementais, normas, meios e fins voltados à solução de problemas públicos; ii) a geração de novos – ou revisão de – instrumentos e metainstrumentos de ação pública; e iii) o desenvolvimento de novas capacidades tecnopolíticas e socioestatais que podem vir a gerar novas formas de cidadania e práticas políticas voltadas ao aprofundamento da democracia.

Os princípios fundamentais da abordagem tecnopolítica estão alicerçados nos estudos de ciência e tecnologia (*science and technology studies* – STS) e em conceitos da sociologia da ação pública. Adota-se a perspectiva relacional para a compreensão dos mecanismos de

participação, analisando os atores e a ação pública a partir da concepção de redes. Importa compreender “as microrrelações que ganham destaque na formação das opiniões, na estruturação de ações coletivas na esfera privada e na esfera pública” (Gohn, 2019, p. 49). Autores dessa perspectiva teórica sublinham a importância da análise e compreensão dos fatores relacionais a partir do entendimento das dinâmicas dialógicas que configuram a ação pública. Gohn (2019, p. 52) reforça essa ideia ao afirmar que

o poder das mídias e das redes de comunicações aguçou o interesse pelo entendimento das relações pessoais entre os indivíduos e grupos, as relações cotidianas, para muito além de relações profissionais ou outra no plano macroestrutural. Nas interações e na subjetividade, estudando a dinâmica interna das diversas redes, identificam-se inter-relações que podem atribuir força, dinamismo e intensidade às ações de um grupo. Os movimentos sociais constituem redes e eles também modificam sua estrutura e funcionamento.

A abordagem tecnopolítica analisa dimensões, normas, práticas e dispositivos que não apenas aqueles relacionados a mecanismos políticos institucionalizados (Epstein, Katzenbach e Musiani, 2016). Interessam práticas e processos muitas vezes informais, associados a percepções, autopercepções, representações políticas e socioculturais que orientam práticas estabelecidas e podem revelar características fundamentais do ordenamento social, não identificáveis a partir de análises centradas apenas em elementos formalmente instituídos (Freitas, 2016; Epstein, Katzenbach e Musiani, 2016).

A partir dos dois pilares teórico-metodológicos da abordagem tecnopolítica, amplia-se o espectro de atores, processos, representações e resultados envolvidos na concepção e na constituição de políticas públicas. Essa perspectiva teórica sugere a revisão de perspectivas lineares presentes em estudos tradicionais sobre políticas públicas e processos governamentais.

Processos de avaliação de instrumentos de ação pública, por exemplo, podem requerer revisões e necessárias reformulações do desenho da própria política pública, caracterizando uma justaposição entre etapas supostamente sequenciais ou cíclicas. A implementação de uma política pode implicar, por exemplo, processos constantes de reformulação para o aperfeiçoamento de processos e metas. Nesse sentido, a construção de uma política pública não segue um curso sequencial; as etapas podem acontecer concomitantemente, demandar retornos e avanços ou exigir novas ações não planejadas de antemão. Políticas públicas são vistas, sob a ótica da sociologia da ação pública, como “a maneira de perceber o social através de grupos organizados, instituições

e atores, expondo os problemas públicos, a experimentação e a produção de conhecimentos a eles relacionados” (Musarra, 2019, p. 14). Lascoumes e Le Galés (2012b, p. 21) enfatizam que

não se trata de um programa estrito e racional, mas de uma experimentação a ser observada ao longo da sua execução. As políticas públicas são quebra-cabeças a serem montados, levando em consideração tanto a incerteza dos fins quanto a incerteza dos desafios dos atores durante a execução das tarefas.

A perspectiva teórica da ação pública alinha-se também aos estudos de ciência e tecnologia no que diz respeito à percepção daquilo que orienta ações e comportamentos políticos. Além de observar decisões políticas e mecanismos formalmente instituídos, o foco também está na interação entre atores, humanos e não humanos (como os algoritmos e códigos), nas controvérsias e relações assimétricas de poder por eles desenvolvidas nos processos de construção da ação pública. À abordagem tecnopolítica interessa, fundamentalmente, a análise dos

modos de interação entre os atores sociais, os processos de construção de diálogos, de resolução de conflitos e de articulações que focalizem interesses múltiplos. Busca revelar processos de construção mais dinâmicos do que os espaços políticos e de participação institucionalizados (Borges, 2019, p. 25).

Essa perspectiva sugere a realização de análises que contemplem normas e práticas observadas na esfera pública por meio de interações diversas, em mídias sociais e outros espaços – públicos, semipúblicos e privados – que interferem, de forma relevante, no curso histórico e político de um país.

Sugere-se romper com o que Lascoumes e Le Galés consideram o “fetichismo da decisão política”. Ao analisar a integralidade dos processos de escolhas e decisões políticas, fica evidente a importância de se considerarem as “não decisões, dos bastidores e dos atores ocultos, tão importantes na ação pública quanto os gestos visíveis e encenados. De acordo com os autores, os processos contraditórios, as oportunidades dispersadas e as decisões políticas podem se dissolver na ação coletiva” (Lascoumes e Le Galés, 2012b, p. 51).

Essas considerações estimularam a formulação de um conceito fundamental para o desenvolvimento de inovações democráticas que perpassa a abordagem tecnopolítica: o de inteligência coletiva. A inteligência coletiva é, hoje, conceito comumente utilizado para definir dispositivos não formalizados ou instituídos que podem vir a colaborar para o processo de construção de soluções para problemas públicos de forma ágil e efetiva. O conceito, cunhado inicialmente por Lévy (1998), foi sendo progressivamente apropriado por pesquisadores da área como forma de definir um

conjunto de práticas, ideias e saberes não sistematizados que podem vir a colaborar com elementos fundamentais para a elaboração de soluções para problemas públicos, viabilizando, com isso, a construção de instrumentos mais efetivos de ação pública (Mulgan, 2018).

Pesquisa realizada por Beth Simone Noveck, em 2018, concluiu que a inteligência coletiva – ou o conhecimento diversificado, não formalmente instituído, proveniente de diversas fontes e que ultrapassa os limites dos grupos de interesse – tende a melhorar a qualidade dos resultados das ações governamentais ao desenvolver soluções para problemas públicos, manifestos ou latentes (Freitas, Capiberibe e Montenegro, 2020; Noveck, 2018).

Outras pesquisas recentes também têm buscado aperfeiçoar os métodos de uso da inteligência coletiva para o aprimoramento do processo de construção de instrumentos de ação pública. Dessa forma, governos podem vir a usar a inteligência coletiva para i) melhor compreender e resolver problemas públicos; ii) gerar uma gama mais ampla de possíveis soluções; iii) realizar decisões mais inclusivas para apoiar ações coletivas; iv) complementar iniciativas; e v) monitorar, avaliar e ajustar programas governamentais, políticas públicas e outros instrumentos; ou seja, utilizar a inteligência coletiva como parte do processo de tomada de decisão. Para tanto, revela-se fundamental a compreensão e análise das condições, capacidades e estruturas disponíveis para otimizar – ou não – a institucionalização das estratégias de uso da inteligência coletiva, bem como a reflexão sobre as implicações sociotécnicas e políticas dessa adoção.

A inteligência coletiva constitui grande parte do conteúdo que impulsiona as inovações democráticas, uma vez que nela está o material necessário para conhecer e sistematizar demandas. O conceito de inteligência coletiva perpassa as três dimensões do modelo aqui proposto, visto que a maneira como as inovações democráticas irão tratá-lo orientará um conjunto de práticas institucionais para sua apreensão e gestão nas organizações, podendo vir a gerar efeitos diretos e indiretos no processo de construção e materialização da ação pública.

5 DIMENSÕES DA PROPOSTA TEÓRICO-METODOLÓGICA DE ANÁLISE DAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS

A construção das categorias e indicadores que integram o modelo proposto foi muito influenciada pelos achados provenientes do mapeamento e análise de inovações democráticas digitais na América Latina e no Caribe, concluído em 2019 (Freitas, 2020). Um dos objetivos centrais da pesquisa foi compreender como as demandas dos cidadãos poderiam vir a gerar instrumentos de ação pública por meio de inovações democráticas. De acordo com o referencial teórico adotado, “um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que

organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador” (Lascoumes e Le Galés, 2012a, p. 21).

A pesquisa foi realizada entre 2017 e 2019 a partir da base de dados desenvolvida pelo projeto *Latino*,¹⁰ que registrou trinta anos de inovações democráticas (1990-2020) na América Latina e no Caribe. O projeto identificou mais de 3 mil iniciativas na região (Pogrebinski, 2017). Destas, foram analisadas as mapeadas até 2018 que possuíam recursos digitais como os principais meios para sua implementação, critério que permitiu selecionar 526 iniciativas (Freitas, 2020). Selecionado esse universo de análise, cada caso foi classificado de acordo com quatro variáveis que já faziam parte da base de dados pesquisada: *outputs*; *outcomes*; implementação e cumprimento da finalidade.¹¹

Um exemplo de inovação democrática que inspirou a construção desse modelo de análise foi a iniciativa da Fundação Olga: *Chega de Fiu Fiu*. A inovação

colhe depoimentos e dados diversos sobre assédio sexual contra mulheres no Brasil. Após um tempo de funcionamento, o Ministério Público de São Paulo estabeleceu parceria com a organização não governamental para a elaboração de cartilhas e campanhas de conscientização da população. Mesmo não tendo qualquer intenção de gerar resultados efetivos em seu início que não o da denúncia de situações intoleráveis, a rede responsável pela iniciativa gerou repercussões objetivas para a solução do problema (Freitas, 2020, p. 13).

Muitas vezes, a inovação democrática desenvolvida e implementada transcende seus objetivos iniciais, gerando dados, práticas e propostas que constroem novos instrumentos de ação pública ou aperfeiçoam outros já existentes. De acordo com Freitas (2020, p. 13), “iniciativas que não foram planejadas para produzir determinados resultados podem gerar efeitos imprevistos, colaborando para a constituição de novas práticas políticas e composição de capital simbólico específico”. Vale salientar que tais efeitos podem ser, inclusive, antidemocráticos, como sugerem práticas políticas recentes possíveis a partir da implementação de inovações democráticas (Freitas, Capiberibe e Montenegro, 2020).

10. Dados disponíveis em: <<https://latinno.net/pt/>>.

11. Para a pesquisa, foi considerado como *output* a “proposta de resultado, como recomendações e diretrizes para políticas públicas específicas, projetos de lei, mas não necessariamente a lei implementada” (Freitas, 2020, p. 121). Por sua vez, os *outcomes* seriam “decisões e ações de autoridades políticas: são as políticas implementadas e os seus efeitos sociais” (Coleman, 2017, p. 21). A implementação “refere-se ao fato de ter sido a iniciativa de fato posta em prática ou não” e o cumprimento da finalidade “existe quando objetivos específicos da iniciativa foram alcançados sem gerar, necessariamente, resultados” (Freitas, 2020, p. 122).

Com base nesses achados foi desenvolvido o modelo aqui proposto, com as três dimensões de análise tecnopolítica de inovações democráticas. Cada uma delas tem o objetivo de retratar um conjunto específico de características que podem ser verificadas de forma empírica. Sua contribuição, como ferramenta de análise, é direcionar a observação do fenômeno para determinadas características e, a partir delas, obter dados qualitativos comparáveis e passíveis de análise. Isso é possível por meio da codificação desses dados em *categorias de análise* predeterminadas, que são as formas distintas, sistematizadas e comparáveis de representar aquelas características consideradas mais significativas para identificar uma inovação democrática. As categorias são informadas pelos *indicadores*, que são os elementos de realidade cuja observação é considerada apta a gerar dados qualitativos. As categorias e os indicadores são, assim, agrupados em três dimensões, de acordo com as similaridades entre as características observadas. Isso resume o modelo de análise, descrito a seguir, cujo uso é problematizado no apêndice deste texto.

5.1 Características institucionais e tecnopolíticas das inovações democráticas

A primeira dimensão do modelo de avaliação proposto, como apresentado no apêndice, relaciona-se às características institucionais e tecnopolíticas das inovações democráticas. O principal intuito da aplicação das categorias analíticas dessa dimensão é compreender como as iniciativas estão desenhadas para alcançar seus objetivos. Para tanto, faz-se necessária a investigação de diversos aspectos, como o grau de institucionalização; o desenho da inovação; o aparato político-institucional, normativo e legal que porventura oriente suas práticas e ações; as formas de arrecadação de recursos humanos e financeiros, tais como o financiamento coletivo (*crowdfunding*) e as formas variadas de investimentos por organizações diversas. Também interessa identificar os meios e fins que abarcam o projeto de implementação das inovações democráticas.

A importância de considerar tais indicadores – especialmente aqueles referentes ao aparato normativo da inovação – foi observada a partir da pesquisa, já mencionada, a respeito das inovações democráticas digitais na América Latina e no Caribe (Freitas, 2020). Ao buscar os elementos que garantiam às inovações estabilidade e continuidade no tempo, foi constatado que as inovações formalizadas – ou seja, aquelas formalmente instituídas por mecanismos políticos ou normativos – tendiam a gerar mais resultados que aquelas não apoiadas. Observou-se que, entre as 286 iniciativas que alcançaram resultados, aquelas com algum apoio formal, seja por meio de ações, programas ou políticas específicas, seja por previsão constitucional e legal, foram as que tiveram

os percentuais maiores de geração de instrumentos de ação pública.¹² Portanto, as inovações formalizadas a partir de programas governamentais, políticas públicas e, especialmente, aquelas já previstas em lei, como na Constituição, tendem a gerar mais resultados que aquelas sem apoio claro e legítimo. Logo, existe relação direta entre formalização das iniciativas, seus resultados e sustentabilidade. A formalização de uma inovação democrática tende a fomentar ou mesmo viabilizar a construção de instrumentos de ação pública democráticos e constituídos de forma colaborativa, com a participação cidadã.

Entre as categorias de análise que orientam a construção de indicadores dessa dimensão estão, também, os tipos de colaboração desenvolvidos para a apreensão de inteligência coletiva (*data pooling*, colaboração ou *co-design*), bem como os recursos tecnolúgicoinformacionais e de inteligência artificial mobilizados para o desenvolvimento de estratégias e repertórios de ação. Especial atenção é dada às características planejadas e estruturadas para gerar continuidade, estabilidade e legitimidade à inovação. Para tanto são identificadas as estratégias desenvolvidas para estimular e garantir sua sustentabilidade, o nível de reconhecimento da inovação – dado por possíveis premiações e outras formas de reconhecimento da sua importância e papel para o fortalecimento da democracia –, bem como o seu tempo de existência e número de participantes envolvidos desde a sua criação.

Diversas pesquisas foram realizadas aplicando o modelo tecnopolítico de análise das inovações democráticas. Destacam-se aquelas sobre inovações democráticas digitais voltadas à transparência de dados governamentais para controle social, como a pesquisa de Neto (2022), que aplicou o modelo para compreensão da inovação democrática digital *Serenata de Amor*. O modelo também foi adotado para pesquisas sobre inovações destinadas à produção colaborativa de leis, como o e-Democracia (Freitas, Fiuza e Queiroz, 2015; Rocha, 2022) e o e-Cidadania (Lopes, 2022; Santana, 2021).

12. Apesar da existência de mais inovações sem qualquer forma de apoio institucional ou legal, o percentual de *outputs* destas é bem menor que aqueles relacionados às inovações com alguma forma de previsão legal ou política. Ou seja, as iniciativas que apresentam respaldo político ou legal tendem a gerar mais resultados. Ao analisar os *outcomes* em relação ao grau de formalização, resultados ainda mais claros no sentido de confirmar a hipótese são observados. Apenas 13% das inovações sem qualquer tipo de apoio geraram *outcomes*. Em contrapartida, 33% das inovações com apoio político e governamental geraram consequências efetivas. A forma mais eficaz de garantir *outcomes* parece mesmo ser quando existe previsão legal de atendimento à determinada demanda. Das 34 inovações com essas características, doze geraram *outcomes* – ou 35% do total (Freitas, 2020).

QUADRO 1**Características sociotécnicas e políticas das inovações democráticas**

Dimensão	Categorias de análise	Indicadores
Características sociotécnicas e políticas das inovações democráticas	Grau de institucionalização e desenho da inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Aparato político-institucional. • Aparato normativo/legal. • Disponibilidade de recursos financeiros e formas de arrecadação. • Estrutura geral/<i>design</i> da inovação; características gerais. • Capacitação de agentes para implementação e gestão da inovação. • Uso de inteligência artificial para o seu desenvolvimento.
	Meios	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção da informação/cidadania. • Produção colaborativa de políticas públicas e leis. • Consultas públicas. • Audiências públicas. • Petições. • Deliberação. • Transparência pública. • Abertura de dados. • Votação/tomada de decisão.
	Fins	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Representação (accountability)</i>. • <i>Abertura e transparência</i>. • <i>Resolução de conflitos</i>. • <i>Igualdade política (direitos, liberdades)</i>. • <i>Controle social</i>.
	Tipos de colaboração com base em coleta e gestão de inteligência coletiva	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Crowdsourcing</i>. • <i>Crowdlaw</i> (produção colaborativa de políticas públicas e leis). • <i>Data pooling</i> (atores combinam dados coletados pelos seus integrantes). • Colaboração (conjugação de atividades como partes de um todo). • <i>Co-design</i> (conjugação de atividades envolvendo variados <i>outputs</i>). • Outras estratégias identificadas.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Dimensão	Categorias de análise	Indicadores
Características sociotécnicas e políticas das inovações democráticas	Recursos tecnológico-informacionais mobilizados (inteligência artificial, uso de dados abertos e outros)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Bots</i> para coleta e gestão de dados. • Técnicas/métodos/tipos de inteligência artificial utilizados (incluindo <i>machine learning</i> e <i>deep learning</i>). • Uso de dados abertos para monitoramento e controle social. • Uso de dados abertos para disponibilização de informações. • Uso de mídias sociais para interação e disponibilização de informações. • Outras estratégias não formalmente conceituadas.
	Sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo de existência da inovação. • Número de participantes desde a sua criação. • Nível de reconhecimento da inovação (notícias, premiações). • Estratégias desenvolvidas para estimular/garantir sustentabilidade. • Estratégias de replicabilidade.

Elaboração dos autores.

5.2 Inovações democráticas e suas implicações diretas

A segunda dimensão deste modelo de avaliação destaca a importância de investigar os efeitos diretos gerados pelas inovações democráticas; são aqueles considerados, na abordagem teórica aqui adotada, como instrumentos e metainstrumentos da ação pública. Interessa compreender, de forma similar à abordagem de Silva (2011), os resultados efetivos das inovações democráticas no processo de construção de políticas públicas, com a diferença de que aqui partimos de referencial teórico-metodológico distinto para a compreensão dos elementos que constituem, de forma ampliada, os instrumentos de ação pública. Em outras palavras, a análise recai sobre as expressões ou resultados da coordenação entre interesses díspares em diálogo para a configuração de instrumentos (ou metainstrumentos) de ação pública, considerados como dispositivos sociotécnicos que expressam a interação dialógica entre os atores (humanos e não humanos).¹³ Nesse sentido,

13. De acordo com Cruz (2017, p. 81), "os instrumentos de ação pública se relacionam com as organizações a partir de três dimensões combinadas: um substrato técnico, uma filosofia de gestão e um modelo organizacional (Labatut, Aggeri e Girard, 2012). É no substrato técnico que se encontram os manuais de gestão, bem como todo o conjunto de aspectos materiais, regras e técnicas mobilizadas, caracterizando, por exemplo, como as informações podem ser agregadas. É importante acrescentar que, por meio da prática dos atores, o substrato técnico pode gerar efeitos diferentes das expectativas daqueles que o desenharam. A filosofia de gestão exprime a lógica da ação, e por seu sentido normativo define objetos e objetivos. Por sua vez, o modelo organizacional descreve a maneira como se distribuem os papéis e cenários de atuação da instituição".

interessa-nos apreender não apenas os instrumentos de ação pública já reconhecidos formalmente pelo poder público, mas também aqueles resultados em potencial, ainda não instituídos, não formalizados. Um exemplo seria o conjunto de recomendações resultantes de uma conferência nacional.¹⁴

Em pesquisa sobre o e-Democracia (plataforma digital da Câmara dos Deputados), realizada em 2022, o modelo de análise proposto foi aplicado para identificação dos seus efeitos diretos. Foram encontrados resultados efetivos e potenciais, estruturados e não estruturados, produzidos pela plataforma. Alguns exemplos são os projetos de lei discutidos publicamente no e-Democracia e posteriormente aprovados como leis;¹⁵ “a página do e-Monitor, que contém dados atualizados diariamente às 23h59min pelo Application Programming Interface (API) e os dados referentes às ferramentas Pauta Participativa e Wikilegis” (Rocha, 2022, p. 40).

A pesquisa realizada sobre as inovações democráticas digitais na América Latina e no Caribe (Freitas, 2020) também trouxe dados importantes para o desenho dessa dimensão. A pesquisa partiu da premissa de que as iniciativas de participação política digital apresentam legitimidade democrática caso produzam resultados efetivos nos processos políticos de tomada de decisão (Coleman, 2017). De acordo com essa concepção, a legitimidade democrática dessas iniciativas só é estabelecida quando um sistema político não apenas estimula os *inputs* dos cidadãos, mas também inclui essas demandas nos processos de elaboração de políticas e leis, gerando resultados efetivos ou potenciais. Se isso não acontece, a legitimidade democrática da iniciativa é colocada em xeque (Coleman, 2017; Freitas, 2020). Em outras palavras, a inovação democrática gera resultados efetivos quando são observadas mudanças em processos governamentais direcionadas ao fortalecimento democrático. Tais resultados efetivos não se referem apenas àqueles associados diretamente a políticas públicas, mas incluem ações governamentais diversas, processos institucionais, leis e outros mecanismos normativos relacionados a processos de formulação de políticas e projetos de forma abrangente.¹⁶

14. As estratégias de uso de dados abertos para monitoramento e controle social também podem ser consideradas como instrumentos de ação pública. O modelo irá analisar as várias ações construídas no projeto de uma inovação democrática, indo desde o uso de dados abertos para disponibilização de informações até o desenvolvimento de *bots* para coleta e gestão de dados que possam vir a colaborar para processos de transparência governamental.

15. Um exemplo foi o Projeto de Lei nº 2.126/2011 – aprovado como a Lei do Marco Civil da Internet em 2014 (Lei nº 12.965/2014).

16. Seria a definição de instrumentos de ação pública, considerados, nessa pesquisa realizada em 2018, como *outputs* e *outcomes* dos processos iniciados pelas inovações democráticas digitais.

TEXTO para DISCUSSÃO

Os resultados revelam que, do total das 526 iniciativas analisadas, 286 geraram *outputs* (54,3% do total) e apenas 112 (21,3%) produziram *outcomes* (ou resultados efetivos). As iniciativas que, de fato, alcançaram seus objetivos representam número bem menor que a quantidade total, apontando uma ausência de resultados de grande parte das iniciativas de e-participação.¹⁷

Nesta segunda dimensão do modelo tecnopolítico de análise, propõe-se também a avaliação dos metainstrumentos de ação pública, considerados como aqueles que orientam o funcionamento interno das instituições participativas e ordenam, assim, as arenas públicas de discussão e deliberação. Os metainstrumentos realizam a “coordenação entre meios de intervenção heterogêneos e produzem em si novos instrumentos, além de serem responsáveis por viabilizar interfaces entre governo e sociedade” (Cruz, 2017, p. 75). Nesse sentido, exemplos de metainstrumentos de ação pública são os regimentos que definem as normas de uma conferência nacional temática, de um conselho consultivo ou de outra instituição participativa. Em pesquisa conduzida por Cruz (2017, p. 71) sobre o Conselho Nacional de Direitos Humanos, os regimentos internos foram percebidos pelos entrevistados como metainstrumentos “capazes de promover a estabilização de consensos, a oportunidade de dissensos e a reprodução de dispositivos referentes a efeitos e dinâmicas conselhistas”.

Os metainstrumentos orientam o funcionamento e gestão das inovações democráticas. Aqui são consideradas ferramentas utilizadas para autoavaliação das iniciativas e mudanças de suas próprias regras. Na pesquisa já mencionada sobre o e-Democracia, a autora identificou relatórios críticos produzidos com base nas opiniões dos usuários do Portal e-Democracia. Neste relatório, que pode ser considerado um metainstrumento,

há um panorama geral acerca das votações em cada tema, indicando também os projetos mais votados. Ao final da votação é disponibilizado um formulário de avaliação aos participantes, indicando o nível de dificuldade para votação, além de campos voltados para críticas e elogios. Três participantes convidados para

17. As inovações foram analisadas com base em duas variáveis principais: *outputs* e *outcomes*. De acordo com a metodologia aplicada, a iniciativa democrática terá obtido resultados efetivos quando for possível observar mudanças em processos políticos governamentais a partir da sua implementação. Nesse caso, a iniciativa terá gerado resultado como *output* ou *outcome*. Se houve proposta de resultado, como recomendações e diretrizes para políticas específicas, projetos de lei, mas não necessariamente a lei implementada, *outputs* são identificados. Um projeto de lei é exemplo de *output*. Se for sancionado e publicado, transformando-se em lei, torna-se *outcome*. Os *outcomes*, portanto, referem-se às “decisões e ações de autoridades políticas: são as políticas implementadas e os seus efeitos sociais” (Coleman, 2017, p. 21). Isso também pode ser verificado em processos de implementação de ações e políticas. Se recomendações – consideradas *outputs* – para determinadas políticas ou ações foram levadas em consideração pelo poder público e foram implementadas, houve *outcome* daquela inovação democrática em análise” (Freitas, 2020, p. 10).

acompanhar a ferramenta consideraram a iniciativa importante para ampliar a participação da sociedade, mas também enfatizaram que a seleção prévia dos projetos a serem votados limita a participação, bem como há dificuldade de divulgação da ferramenta para uma participação mais relevante dos cidadãos” (Rocha, 2022, p. 46).

Vale ressaltar que, na abordagem tecnopolítica, tanto os instrumentos quanto os metainstrumentos de ação pública são vistos como artefatos que trazem, em si, as controvérsias que lhes deram origem. Sendo o Estado o intermediário entre grupos que representam interesses os mais diversos, suas decisões serão, necessariamente, relacionadas a interesses de determinados grupos em detrimento de outros. Não há decisões políticas neutras, com base somente em critérios abstratos como os da eficiência ou efetividade. A eficiência, por exemplo, estará sempre atrelada à defesa de práticas que irão favorecer determinados grupos de interesse em detrimento de outros. A ação pública espelha a coordenação possível dessas interações heterogêneas que vão produzir formas que expressam a coletividade em um determinado período histórico. Os instrumentos e metainstrumentos de ação pública são, nesse sentido, “portadores de valor, nutridos de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação considerado” (Lascoumes e Le Galés, 2012a, p. 21).

QUADRO 2

Implicações diretas das inovações democráticas

Dimensão	Categorias de análise	Indicadores
Implicações diretas das inovações democráticas	Instrumentos de ação pública	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos de ação pública não instituídos (resultados em potencial, como recomendações para determinada política pública etc.). • Instrumentos de ação pública instituídos ou reconhecidos formal e institucionalmente (portarias, regimentos, políticas públicas, programas ou ações governamentais). • Metainstrumentos de ação pública (orientam o funcionamento interno e gestão das inovações democráticas).
	Público-alvo da inovação democrática	<ul style="list-style-type: none"> • Atores capacitados, com incremento de habilidades para inserção profissional ou outro fim. • Número de acessos à inovação democrática pelos diversos atores em determinado período (penetrabilidade e alcance). • Tipos de uso da inovação democrática por variadas organizações/coletivos/indivíduos (penetrabilidade e alcance). • Formação de diferentes grupos, coletivos e/ou organizações conectados, articulados pela inovação democrática em determinados intervalos de tempo.

Elaboração dos autores.

5.3 Inovação democrática e suas repercussões indiretas

Existe uma perspectiva teórico-metodológica que ainda não teve visibilidade significativa nos estudos do campo, talvez pela dificuldade de coleta de dados para determinados indicadores e variáveis. Essa abordagem analisa os efeitos e implicações dessas instituições na distribuição e na qualidade dos bens; nos recursos e serviços públicos; e, de forma mais abrangente, nos indicadores socioeconômicos, nos efeitos políticos e nas condições de vida dos cidadãos que delas participam (Silva, 2011, p. 243).

A terceira dimensão de análise do modelo de avaliação aqui proposto foca as implicações indiretas das inovações democráticas. Determinadas iniciativas podem vir a gerar uma série de implicações não facilmente mensuráveis, como uma mudança na autopercepção dos indivíduos sobre papéis políticos, indicando possível surgimento de novas práticas e formas de cidadania. A produção de conteúdo impulsionada por uma inovação, por exemplo, pode fortalecer formas de ativismo político e movimentos da sociedade civil, muitas vezes gerando capacitação de atores envolvidos e outras implicações em setores diversos da sociedade.

Essa dimensão do modelo apresenta indicadores capazes de observar tais efeitos, tratados no campo das inovações democráticas e da democracia digital. Nesse sentido, Gomes (2011) aponta a necessidade da existência de, ao menos, um dos três pré-requisitos fundamentais para que uma iniciativa¹⁸ revele-se como democraticamente relevante, gerando valor público e produzindo alguma repercussão em seu meio, seja de forma objetiva ou subjetiva, direta ou indireta. Entre seus efeitos, pode-se pensar em transformações na maneira como o cidadão se percebe no processo político, modificando crenças, valores e comportamentos ou, ainda, gerando um incremento de conhecimento por meio da capacitação (Gomes, 2011).

Como um primeiro pré-requisito está “o fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania, por meio do aumento da transparência do Estado, das formas de responsabilização dos agentes políticos e da participação e influência civis” (Gomes, 2011, p. 28). Significa aumentar e/ou consolidar quotas relevantes do poder dos cidadãos em relação a outras instâncias na disputa da construção de decisão política, sendo, geralmente, promovido por meio de transparência ou participação política. Uma inovação democrática também poderá ser considerada relevante ao

18. No texto original, Gomes (2011) refere-se a iniciativas ou projetos de democracia digital. Aqui, para os efeitos pretendidos, estamos considerando que as mesmas reflexões se aplicam a inovações democráticas no geral. Para outras reflexões sobre modelos de avaliação que considerem aspectos de inovações democráticas e de democracia digital, ver Sampaio (2012) e Smith (2009).

proporcionar o aumento da diversidade de agentes, agências e agendas na esfera pública e nas instâncias de decisão política, assim como de instrumentos, meios e oportunidades para que as minorias possam ter oportunidade de se manifestar e ser representadas nessas mesmas searas (Gomes, 2011, p. 28).

Por fim, a inovação pode tornar-se democraticamente relevante se colaborar para o aprofundamento de processos democráticos mediante a consolidação e reforço de arenas políticas, assegurando que minorias e populações em situação de vulnerabilidade tenham acesso à justiça (Gomes, 2011). Em pesquisa realizada por Rossi (2022) aplicando o modelo de análise proposto, observou-se que uma produção audiovisual vinculada a temas de direitos humanos e justiça social pode ser considerada uma inovação democrática ao gerar transformações – diretas ou indiretas – em contextos vividos pelo seu público-alvo. Exemplos são algumas redes transnacionais de organizações não governamentais que fazem uso de recursos tecnológico-informacionais como ferramentas de defesa e promoção dos direitos humanos. Tais redes permitem a articulação e a mobilização realizadas pela sociedade civil em torno da participação cidadã, independentemente de apoio governamental. Esse poder articulador das inovações democráticas representa uma categoria analítica do modelo aqui proposto. Mesmo não se configurando como atores tradicionais de poder na esfera pública, essa mobilização de informação e de atores de forma estratégica para cooptar o apoio de diversos setores é fundamental para transformar cenários locais e globais por meio do fortalecimento da sociedade civil e do empoderamento cidadão.

A transformação de identidades coletivas e de concepções de cidadania é, também, fundamental para a legitimidade da democracia. Essa transformação é possível a partir das relações que se estabelecem entre os atores, quando há o sentimento de pertencimento a determinado grupo no processo de construção da ação pública e de reconhecimento dos problemas públicos (Melucci, 1996). Fica claro, portanto, que mesmo uma inovação democrática que não produza instrumentos de ação pública (ou efeitos diretos) pode vir a gerar valor público, para a produção de sentidos, significados, novas formas de cidadania e outros efeitos nem sempre perceptíveis ou identificáveis como implicações ou consequências da implementação de uma inovação democrática.

Por isso, vê-se como necessária a análise das implicações indiretas que uma inovação democrática pode vir a gerar por meio de múltiplos canais, inclusive mídias sociais. Como indicadores dessa dimensão, propomos a análise da produção de conteúdo para ativismo político e fortalecimento de movimentos sociais; o número de atores capacitados pela iniciativa; o número de acessos pelos diversos atores em determinado período (verificando sua penetrabilidade e alcance); os tipos de uso da inovação democrática por variadas organizações, coletivos e indivíduos; o poder de articulação da inovação por múltiplos atores; os diferentes grupos, coletivos e/ou

TEXTO para DISCUSSÃO

organizações conectados, articulados pela inovação democrática em determinados intervalos de tempo; as práticas políticas alternativas; e as eventuais novas formas de cidadania expressas na ação pública.

QUADRO 3

Efeitos indiretos das inovações democráticas

Dimensão	Categorias de análise	Indicadores
Efeitos indiretos das inovações democráticas	Exercício da cidadania e estratégias de uso da inteligência coletiva	<ul style="list-style-type: none"> • Poder de articulação e alcance da inovação por múltiplos atores. • Produção de conteúdo (com base em recursos de inteligência artificial e inteligência coletiva) para ativismo político e fortalecimento de movimentos sociais. • Exercício de práticas políticas alternativas. • Novas formas de cidadania e de estratégias expressas na ação pública.
	Transparência e controle social	<ul style="list-style-type: none"> • Efeitos do uso de dados abertos e mídias sociais para monitoramento e controle social. • Efeitos do uso de dados abertos e mídias sociais para disponibilização de informações.

Elaboração dos autores.

6 CONCLUSÃO

Com base nas discussões exploradas, apresentou-se uma proposta de análise tecnopolítica das inovações democráticas, especialmente baseada em pesquisas empíricas realizadas sobre inovações na América Latina e no Caribe (Pogrebinski, 2017; Freitas, 2020). No apêndice está esboçado resumo do quadro teórico-metodológico que permite a análise e compreensão das variadas repercussões das inovações democráticas a partir da abordagem tecnopolítica. Propõem-se três dimensões de análise das inovações democráticas. A primeira faz uma caracterização básica das iniciativas, identificando suas características sociotécnicas e político-institucionais principais, como grau de institucionalização, meios e fins. Também está nessa primeira dimensão a análise da importância dos recursos tecnológico-informacionais – ou digitais – para o desenvolvimento das estratégias e repertórios de ação das inovações; das formas de arrecadação de recursos e das formas de colaboração para o alcance dos seus objetivos. As duas dimensões seguintes focam a análise das implicações das inovações, sendo a primeira relativa às implicações diretas, sob a forma de instrumentos de ação pública, e a segunda, aos efeitos indiretos das inovações para o fortalecimento de uma sociedade democrática e para o exercício da cidadania.

Uma das vantagens já observadas no instrumento proposto é o fato de envolver uma codificação baseada em características relativamente abrangentes, capazes de representar a grande diversidade e heterogeneidade de práticas participativas conhecidas, em especial aquelas mediadas por recursos digitais. Outro ponto distintivo é a ênfase pragmática, privilegiando a coleta de informações que podem ser obtidas pela leitura dos documentos de criação da iniciativa ou por meio de observação direta. Isso permite, por um lado, reduzir a influência do viés¹⁹ do avaliador, especialmente nas pesquisas que envolvem grupos numerosos de aplicadores e, por outro, gerar parâmetros de transparência e revisão dos procedimentos de codificação, importantes nesse tipo de pesquisa (Ritchie e Spencer, 1994, p. 175).

Mais importante que isso, no entanto, é a possibilidade de contribuir para a agregação de conhecimento no campo de estudos sobre inovações democráticas. Com o compartilhamento de codificações preexistentes e modelos de análise, as pesquisas qualitativas podem dialogar entre si e produzir dados que sejam complementares e comparáveis (Boyatzis, 1998, p. 99). Isso permite a passagem dos estudos de caso para as avaliações sistemáticas, censitárias e metanálises. Independentemente de qual venha a ser o modelo adotado, o debate metodológico voltado à proposição de um *framework* abrangente e coletivamente escrutinado tem o potencial de impulsionar um patamar mais elevado de pesquisa na área, sem desconsiderar seu caráter qualitativo e aplicado.

São inúmeras as possibilidades de aplicação do modelo tecnopolítico de análise para orientação de organizações que visem à criação e à implementação de inovações democráticas. Em pesquisa em andamento, intitulada Democracia Digital para Produção Colaborativa de Políticas Públicas e Leis na América Latina, serão realizadas avaliações de resultados das inovações democráticas da região e, posteriormente, implementados projetos de intervenção com o intuito de aprimoramento das características e práticas de gestão daquelas inovações democráticas que não alcançaram seus objetivos. Além disso, o modelo já vem sendo frequentemente aplicado em pesquisas discentes em universidades (Rossi, 2022; Lopes, 2022; Neto, 2022; Rocha, 2022; Santana, 2021).

Este estudo e o esboço do modelo teórico-metodológico de avaliação que o acompanha são relevantes para reafirmar a natureza multidimensional do fenômeno avaliado. As inovações democráticas podem ser classificadas com base nas suas características institucionais (como vários

19. Sem qualquer pretensão de eliminação de vieses de pesquisa, um modelo de análise como este proposto pode contribuir para reduzir a discricionariedade do observador, mas pouco afeta, por exemplo, a influência e os vieses trazidos por quem elaborou o instrumento ou quem fará a interpretação dos dados por ele codificados.

estudos já fazem), ou ainda de acordo com as consequências tangíveis para as políticas públicas e os processos decisórios estatais (como outros poucos também já desenvolvem). O argumento menos consensual e comum a ser acrescentado é que a essas duas dimensões de análise, imprescindíveis, deve necessariamente ser agregada uma terceira, igualmente relevante, acerca dos efeitos indiretos ou implicações informais e subjetivas das inovações democráticas. Essa seria a síntese da contribuição da abordagem tecnopolítica a esse debate metodológico.

A terceira dimensão analítica é relativamente rara no debate metodológico sobre avaliação de práticas democráticas, mas não é um conceito novo. Envolve aspectos subjetivos referentes à cidadania e ao comportamento político dos indivíduos e comunidades, temas que são clássicos na ciência política e na sociologia. Possivelmente, a resistência à incorporação desses debates pela pesquisa avaliativa aplicada diga mais respeito à dificuldade (de natureza operacional) de mensuração e produção de bons indicadores, com razoáveis graus de confiabilidade e consenso (Silva, 2011, p. 244). Reconhecendo que isso não é um obstáculo trivial, uma agenda futura de pesquisas nesse campo deve necessariamente contemplar proposição e testagem de estratégias avaliativas que visem suprir essa lacuna atual. O que não se justifica é a naturalização de uma dificuldade circunstancial para desconsiderar, na avaliação de inovações democráticas, todo o vasto e significativo espectro de mudanças que provocam o modo de agir, o modo de interagir e o modo de pensar das pessoas que nelas se engajam.

Essa transformação das consciências, valores, práticas e laços de sociabilidade são os elementos que estamos aqui considerando como variáveis subjetivas. Elas são responsáveis por uma transformação radical das formas políticas que conformam as ações públicas. Se elas não se alteram, as formas de participação democrática permanecem como recursos de legitimação de modelos de gestão e de construção de instrumentos de ação pública que vão seguir o modelo que se constituiu como hegemônico no Brasil, especialmente na primeira fase do período de redemocratização.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; TATAGIBA, L. Ativismo institucional na burocracia brasileira: a mobilização em defesa da saúde da mulher. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu, São Paulo. **Anais...**, Campinas: ANPOCS, 2014.
- AVELINO, D. P.; DOS SANTOS, J. C. O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. **Revista Brasileira de Planejamento Orçamentário**, Brasília, v. 4, n. 2, 2014.

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

_____. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BORGES, S. Z. Perspectivas territoriais na produção da ação pública entre sociedade e Estado. **Revista NAU Social**, v. 9, n. 17, p. 2432, 2019.

BOYATZIS, R. E. **Transforming qualitative information: thematic analysis and code development**. Thousand Oaks: Sage, 1998.

BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C.; NICOLÁS, M. A. A segunda fase da consulta do Marco Civil da Internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos. **Revista Eptic**, v. 17, n. 1, p. 237-255, 2015.

CARVALHO, L. M. As políticas públicas de educação sob o prisma da ação pública: esboço de uma perspectiva de análise e inventário de estudos. **Currículo sem Fronteiras**, v. 15, n. 2, p. 314-333, 2015.

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

COELHO, V. S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 279-295. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

COLEMAN, S. **Can the internet strengthen democracy?** Cambridge, UK: Polity Press, 2017.

CRUZ, F. N. **Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e Transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

EPSTEIN, D.; KATZENBACH, C.; MUSIANI, F. Doing internet governance: how science and technology studies inform the study of internet governance. **Internet Policy Review: Journal on Internet Regulation**, v. 5, n. 3, p. 1-14, 2016.

FREITAS, C. S. Mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação política digital. *In*: SILVA, S. P.; BRAGATO, R. C.; SAMPAIO, R. C. (Org.). **Democracia digital, comunicação política e redes**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. p. 111-135.

_____. Implicações da e-participação para a democracia na América Latina e Caribe. **Revista Contracampo**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, 2020.

FREITAS, C. S.; CAPIBERIBE, C. L.; MONTENEGRO, L. Governança tecnopolítica: biopoder e democracia em tempos de pandemia. **Revista Nau Social**, Salvador, v. 11, n. 20, p. 191-201, 2020 Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/36637>>.

FREITAS, C. S.; FIUZA, F.; QUEIROZ, F. Os desafios ao desenvolvimento de um ambiente para participação política digital: o caso de uma comunidade virtual legislativa do Projeto e-Democracia no Brasil. **Organizações e Sociedade**, v. 22, p. 639-657, 2015.

GOHN, M. G. **Participação e democracia no Brasil**: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis: Vozes, 2019.

GOMES, W. Participação política on-line: questões e hipóteses de trabalho. *In*: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p.17-43.

_____. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **Revista da Associação Nacional dos Programas de PósGraduação em Comunicação**, Brasília, v. 21, n. 2, 2018.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas. São Paulo: Elsevier, 2013.

LABATUT, J.; AGGERI, F.; GIRARD, N. Discipline and change: how technologies and organizational routines interact in new practice creation. **Organization Studies**, v. 33, n. 1, p. 39-69, 2012.

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

_____. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Editora UFAL, 2012b.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade nas instituições participativas no Brasil** – estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-43.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LÉVY, P. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. São Paulo: Loyola, 1998.

LOPES, J. V. **Práticas participativas digitais e o processo de produção colaborativa de políticas públicas e leis**: uma análise da inovação democrática digital e-Cidadania. 2022. 87 p. Monografia (Graduação) – Departamento de Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Org.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005.

MELUCCI, A. **Challenging codes**: collective action in the information age. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.

MOROZOV, E. **Big tech**: a ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: Ubu, 2018.

MULGAN, G. **Big mind**: how collective intelligence can change our world. New Jersey: Princeton University Press, 2018. MUSARRA, R. A. A contribuição dos conceitos e modelos de análise da sociologia da ação pública em Pierre Lascoumes e Patrick Le Galés às dinâmicas e transformações das políticas públicas e da governança. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, 2019.

MUNCK, R. The labor question and dependent capitalism. In: BREMAN, J. et al. (Ed.). **The social question in the twenty-first century**: a global view. Oakland, CA: University of California Press, 2019. p. 116-133.

MUSARRA, R. A. A contribuição dos conceitos e modelos de análise da sociologia da ação pública em Pierre Lascoumes e Patrick Le Galés às dinâmicas e transformações das políticas públicas e da governança. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, 2019.

MUSIANI, F. **Nais sans géants**: architecture décentralisée et services internet. Paris: Presses des Mines, 2015.

NETO, M. V. **Transparência como instrumento de controle social**: estudo de caso da Operação Serenata de Amor. 2022. Monografia (Graduação) – Departamento de Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

NOVECK, B. S. Crowdlaw: collective intelligence and lawmaking. **Analyse and Kritik**, v. 40, n. 2, p. 359-380, 2018.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2012.

POGREBINSCHI, T. **The means and ends of participation**: democratic innovations in Latin America. Artigo apresentado na Conferência do ECPR, Praga, 2016.

_____. **LATINNO Dataset**. Berlin: WZB, 2017.

POGREBINSCHI, T.; ROSS, M. El abordaje metodológico del Proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas. **Especial Gobernanza e Innovaciones democráticas en América Latina**, v. 6, p. 128-134, 2019.

RITCHIE, J.; SPENCER, L. Qualitative data analysis for applied policy research. *In*: BRYMAN, A.; BURGESS, R. G. (Ed.). **Analyzing qualitative data**. London; New York: Routledge, 1994. p. 173-194.

ROCHA, P. **Inovações democráticas digitais no Brasil**: uma análise do Portal e-Democracia. 2002. Monografia (Graduação) – Departamento de Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

ROSSI, L. C. **Cinema e direitos humanos**: o perfil da produção audiovisual brasileira selecionada pela Mostra de Cinema e Direitos Humanos. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

ROWE, G.; FREWER, L. J. Public participation methods: a framework for evaluation. **Science, Technology, and Human Values**, v. 25, n. 1, p. 3-29, 2000.

SANTANA, B. S. **O processo de produção colaborativa de leis (crowdlaw) no Brasil**: uma análise do Portal e-Cidadania do Senado Federal. 2021. Monografia (Graduação) – Departamento de Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 233-246. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

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

THOENIG, J. C. Public sector organizations. *In*: SORGE, A.; WARNER, M. (Ed.). **Handbook of Organizational Behavior**. London: Thomson Business Press, p. 421-432, 1997. v. 5.

ZUBOFF, S. **The age of surveillance capitalism**: the fight for a human future at the new frontier of power. New York: Public Affairs, 2019.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Proposta de modelo de análise tecnopolítica de inovações democráticas

Dimensões	Categorias de análise	Indicadores
Características sociotécnicas e políticas das inovações democráticas	Grau de institucionalização e desenho da inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Aparato político-institucional. • Aparato normativo/legal. • Disponibilidade de recursos financeiros e formas de arrecadação. • Estrutura geral/<i>design</i> da inovação; características gerais. • Capacitação de agentes para implementação e gestão da inovação. • Uso de inteligência artificial para o seu desenvolvimento.
	Meios	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção da informação/cidadania. • Produção colaborativa de políticas públicas e leis. • Consultas públicas. • Audiências públicas. • Petições. • Deliberação. • Transparência pública. • Abertura de dados. • Votação/tomada de decisão.
	Fins	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Representação (accountability)</i>. • <i>Abertura e transparência</i>. • <i>Resolução de conflitos</i>. • <i>Igualdade política (direitos, liberdades)</i>. • <i>Controle social</i>.
	Tipos de colaboração com base em coleta e gestão de inteligência coletiva	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Crowdsourcing</i>. • <i>Crowdlaw</i> (produção colaborativa de políticas públicas e leis). • <i>Data pooling</i> (atores combinam dados coletados pelos seus integrantes). • Colaboração (conjugação de atividades como partes de um todo). • <i>Co-design</i> (conjugação de atividades envolvendo variados <i>outputs</i>). • Outras estratégias identificadas.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Dimensões	Categorias de análise	Indicadores
Características sociotécnicas e políticas das inovações democráticas	Recursos tecnológico-informacionais mobilizados (inteligência artificial, uso de dados abertos e outros)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Bots</i> para coleta e gestão de dados. • Técnicas/métodos/tipos de inteligência artificial utilizados (incluindo <i>machine learning</i> e <i>deep learning</i>). • Uso de dados abertos para monitoramento e controle social. • Uso de dados abertos para disponibilização de informações. • Uso de mídias sociais para interação e disponibilização de informações • Outras estratégias não formalmente conceituadas.
	Sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo de existência da inovação. • Número de participantes desde a sua criação. • Nível de reconhecimento da inovação (notícias, premiações). • Estratégias desenvolvidas para estimular/garantir sustentabilidade. • Estratégias de replicabilidade.
Implicações diretas das inovações democráticas	Instrumentos de ação pública	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos de ação pública não instituídos (<i>outputs</i>, ou seja, resultados em potencial, como recomendações para determinada política pública etc.). • Instrumentos de ação pública instituídos ou reconhecidos formal e institucionalmente (<i>outcomes</i>, ou seja, portarias, regimentos, políticas públicas, programas ou ações governamentais etc.). • Metainstrumentos de ação pública (aqueles que orientam o funcionamento interno das arenas públicas constituídas como fóruns híbridos/instituições participativas).
	Público-alvo da inovação democrática	<ul style="list-style-type: none"> • Atores capacitados, com incremento de habilidades para inserção profissional ou outro fim. • Número de acessos à inovação democrática pelos diversos atores em determinado período (penetrabilidade e alcance). • Tipos de uso da inovação democrática por variadas organizações/coletivos/indivíduos (penetrabilidade e alcance). • Formação de diferentes grupos, coletivos e/ou organizações conectados, articulados pela inovação democrática em determinados intervalos de tempo.
Efeitos indiretos das inovações democráticas	Exercício da cidadania e estratégias de uso da inteligência coletiva	<ul style="list-style-type: none"> • Poder de articulação e alcance da inovação por múltiplos atores. • Produção de conteúdo (com base em recursos de inteligência artificial e inteligência coletiva) para ativismo político e fortalecimento de movimentos sociais. • Exercício de práticas políticas alternativas. • Novas formas de cidadania e de estratégias expressas na ação pública.
	Transparência e controle social	<ul style="list-style-type: none"> • Efeitos do uso de dados abertos e mídias sociais para monitoramento e controle social. • Efeitos do uso de dados abertos e mídias sociais para disponibilização de informações.

Elaboração dos autores.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editores

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

