



**Publicação**

**Preliminar**

## **PROPOSTA DE ANÁLISE TECNOLÓGICA DAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS**

<b>Autores(as):</b>	Christiana Soares de Freitas (UnB), Rafael Cardoso Sampaio (UFPR) e Daniel Pitangueira de Avelino (Ipea)
<b>Produto editorial:</b>	Texto para Discussão
<b>Cidade:</b>	Brasília
<b>Editora:</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano:</b>	2022
<b>Edição</b>	1ª

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

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 da Economia

## Sumário

1. Introdução.....	6
2. Concepções Múltiplas sobre Inovações Democráticas.....	10
3. Princípios Teórico-metodológicos da Abordagem Tecnopolítica.....	11
4. Dimensões da Proposta teórico-metodológica de Análise das Inovações Democráticas .....	13
4.1. Características institucionais e tecnopolíticas das inovações democráticas.....	14
4.2. Inovações democráticas e suas implicações diretas .....	15
4.3. Inovação democrática e suas repercussões indiretas .....	17
5. CONCLUSÃO.....	19
Referencias .....	21
APÊNDICE .....	24
Proposta de Modelo de Análise Tecnopolítica de Inovações Democráticas.....	24

## Proposta de Análise Tecnopolítica das Inovações Democráticas

Freitas, Christiana Soares de. Departamento de Gestão de Políticas Públicas -  
Universidade de Brasília, Brasil.

Email: freitas.christiana@gmail.com

Sampaio, Rafael Cardoso. Departamento de Ciência Política - Universidade Federal do  
Paraná, Brasil.

Email: cardososampaio@gmail.com

Avelino, Daniel Pitangueira de. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA,  
Brasil.

Email: daniel.avelino@ipea.gov.br

**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 – or more subjective – 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.

**Resumo:** Este artigo 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 identificação de seus aspectos político-institucionais e sociotécnicos; a segunda foca na avaliação das implicações diretas das inovações sob a forma de instrumentos de ação pública e a terceira dimensão analítica compreende os efeitos subjetivos das iniciativas para o fortalecimento de uma sociedade democrática. Tais 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.

#### **Autores/as**

Nombre completo: Christiana Soares de Freitas

Entidad/universidad: Departamento de Gestão de Políticas Públicas – Universidade de Brasília – UnB

Email contacto: [freitas.christiana@gmail.com](mailto:freitas.christiana@gmail.com)

ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-0923-843X>

#### **Nota biográfica:**

Professora Associada da Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação e do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB). Possui pós-doutorado em Políticas Públicas e Governança Digital pelo GovLab, New York University (2018). É pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD) e líder do Grupo de Pesquisa sobre Estado, Regulação, Internet e Sociedade (GERIS/CNPq).

#### **Nombre completo:**

Rafael Cardoso Sampaio

**Entidad/universidad:** Departamento de Ciência Política, Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Email contacto: [cardososampaio@gmail.com](mailto:cardososampaio@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5176-173X>

**Nota biográfica autor/es:**

Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR), dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Comunicação da UFPR. É pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD) e líder do Grupo de Pesquisa sobre Comunicação Política e Democracia Digital (COMPADD). É Bolsista de Produtividade CNPq nível 2.

**Nombre completo:**

Daniel Pitangueira de Avelino

**Entidad/universidad:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil

Email contacto: [daniel.avelino@ipea.gov.br](mailto:daniel.avelino@ipea.gov.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6272-4819>

**Nota biográfica autor/es:**

Advogado, professor e pesquisador atuando na Coordenação de Estudos e Políticas do Estado e das Instituições (COINS), da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Atualmente é Editor-Chefe do Boletim de Análise Político-Institucional.

## 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<sup>1</sup>. 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 & Montenegro, 2020; Sampaio, 2012).

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 participativos (Abers & Tatagiba, 2014; Avritzer, 2010; Avritzer & Navarro, 2003; Dagnino & Tatagiba, 2007; Lavallo, 2011; Lubambo, Coelho & Melo, 2005; Pires, 2012; Pogrebinschi, 2017; Silva, 2011). Atualmente, existem mapeadas mais de três mil e quatrocentas inovações democráticas na América Latina e no Caribe<sup>2</sup>. Revelam-se *estruturadas por e estruturantes de* práticas, normas e mecanismos normativos desenvolvidos por múltiplos atores, práticas e estratégias<sup>3</sup>. Este artigo visa a propor um conjunto de categorias e indicadores para análise desse conjunto significativo de 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 sobre o Brasil, país em que “a participação e o controle social

---

<sup>1</sup> 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”. 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” (Thoenig, 1997, p. 28).

<sup>2</sup> Dados disponíveis na plataforma da rede de pesquisa Latinno, em: <https://www.latinno.net/pt/project-information/>.

<sup>3</sup> Em pesquisa realizada em 2019 a partir do mapeamento das inovações democráticas feito pela rede de pesquisa Latinno (Pogrebinschi, 2017), foram observadas 526 inovações democráticas – em meio a mais de 2.600 identificadas – que utilizam recursos tecnológico-informacionais como o principal meio para o alcance de seus fins, com o intuito de fortalecer mecanismos políticos que sublinham a importância da participação cidadã nos processos políticos de tomada de decisão, envolvendo a construção de políticas públicas, leis e outras ações governamentais. Isso não significa que as demais inovações não se apropriem desses recursos, mas apenas que não as utilizam como principal meio de desenvolvimento de suas estratégias e repertórios de ação.

passaram a ser diretrizes e normativas regulamentadas por leis e programas sociais após 1988” (Gohn, 2019, p. 102). No período logo após a Constituição 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” (Gohn, 2019, p. 93). Gohn 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 em 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, culminando na tentativa – polêmica à época – de instituição de uma Política Nacional de Participação Social mediante o Decreto 8.243/2014.

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

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 artigo 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

---

<sup>4</sup> O Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu uma série de colegiados já existentes e revogou, ao final, o Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014, que visava instituir a Política Nacional de Participação Social.

identificáveis como instrumentos de ação pública<sup>5</sup>, 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 subjetivamente – repercussões para o fortalecimento de processos democráticos. Para tanto serão identificadas, como implicações possíveis do uso dessas inovações democráticas (IDs), 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<sup>6</sup>.

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).

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 meta-instrumentos 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.

A governança tecnopolítica parte do princípio de que as normas, práticas e ações governamentais serão mais eficazes quanto mais se caracterizarem como multisetoriais, interseccionais e intersetoriais<sup>7</sup>. A interseccionalidade pode ser entendida como um “modo de superação da setorialidade e articulação horizontal de saberes e relações, de

---

<sup>5</sup> De acordo com Lascoumes e Le Galés, “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 & Le Galés, 2012a, p. 21).

<sup>6</sup> 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. 428). 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 (Carvalho, 2015, p. 317).

<sup>7</sup> 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).



modo a produzir sinergias relevantes ao planejamento participativo” (Avelino & 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.

O fato de os instrumentos de ação pública serem hoje, em sua maioria, desenvolvidos e implementados com a mediação da internet – 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 & Montenegro, 2020).

No atual momento histórico, de ameaças diversas à democracia<sup>8</sup>, as inovações democráticas vêm sendo desestimuladas de inúmeras formas, seja pela instituição normativa de exigências e práticas que desencorajam a sua implementação, seja por decretos que aniquilam colegiados, conselhos de políticas públicas e outros mecanismos democráticos até então existentes<sup>9</sup>. Autores antes considerados otimistas, como 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 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 discutem, inclusive, o desenvolvimento atual de mecanismos subjetivos e não institucionalizados de supressão do estímulo ao engajamento cidadão (Levitsky & Ziblatt, 2018).

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. 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 vigilância 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.

---

<sup>8</sup> Vale ressaltar que a concepção de democracia aqui discutida é a concepção 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, 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)

<sup>9</sup> Vide Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019, que trata da extinção de colegiados da administração pública federal.

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.

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 artigo 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.

## 2. Concepções Múltiplas sobre Inovações Democráticas

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 & Tatagiba, 2014; Lavalle, 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)

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 & Tatagiba, 2007; Lubambo et al., 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 escola que vale menção é a da abordagem pragmática, que se aproxima e, ao mesmo tempo, se afasta da perspectiva institucional (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<sup>10</sup>. Também 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 a Inclusão Política; a Igualdade Social; a *Accountability*; a 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 & Ross, 2019, p. 327).

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 & Perl, 2013). Diferentemente, a abordagem tecnopolítica 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 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. (Morozov, 2018, p. 143).

### 3. 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. A inovação democrática é toda iniciativa ou processo que vise à participação cidadã e ao aprofundamento da democracia a partir de estratégias como a (1) adoção de práticas incrementais, normas, meios e fins voltados à solução de problemas públicos; a (2) geração de novos instrumentos e meta-instrumentos de ação pública e o (3) desenvolvimento de novas capacidades tecnopolíticas e socioestatais que

---

<sup>10</sup> Tais meios e fins são absolutamente relevantes e incorporados pelo modelo de análise tecnopolítico aqui proposto.

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 (ou *Science and Technology Studies* – STS). Essa escola de pensamento adota 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 micro relações 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 da compreensão das dinâmicas dialógicas que configuram a ação pública. Gohn 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. (Gohn, 2019, p. 52).

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

Os dois pilares teórico-metodológicos da abordagem tecnopolítica são os estudos de ciência e tecnologia e a sociologia da ação pública. O conceito de políticas públicas é redimensionado, ampliando o espectro de atores, processos, representações e resultados que as constituem e concebem. Essa perspectiva teórica sugere a revisão de perspectivas lineares presentes em estudos 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 seja, a implementação de uma política pode implicar processos 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 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. (Lascoumes & Le Galés, 2012b, p. 21).

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).

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 considerar 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 & Le Galés, 2012b, p. 51).

#### 4. Dimensões da Proposta teórico-metodológica de Análise das Inovações Democráticas

Antes de discorrer sobre cada uma das três dimensões de análise que o modelo tecnopolítico abrange, apresentamos um conceito fundamental para o desenvolvimento de inovações democráticas que perpassa as três dimensões: 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 Levy (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 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 & 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 (1) melhor compreender e resolver problemas públicos; (2) gerar uma gama mais ampla de possíveis soluções; (3) realizar decisões mais inclusivas para apoiar ações coletivas; (4) complementar iniciativas; (5) 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, pois nela está o material necessário para conhecer e sistematizar demandas. O conceito de inteligência coletiva perpassa as três dimensões do modelo aqui proposto, pois 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. A seguir, apresentamos e discutimos as três dimensões do modelo de análise tecnopolítica das inovações democráticas.

#### 4.1. 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 e alcançam 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 – ou crowdfunding – e as formas variadas de investimentos por organizações diversas. Também interessa identificar os meios utilizados pelas inovações democráticas para o alcance de fins diversos, categorias de análise utilizadas pela abordagem pragmática, já mencionada, para a classificação da base de dados do projeto Latinno (Pogrebinschi, 2016).

A importância de se considerar tais indicadores – especialmente aqueles referentes ao aparato normativo da inovação – foi observada a partir de pesquisa realizada entre 2017 e 2019 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 do que aquelas não apoiadas. Foi observado que, dentre 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 aquelas com os percentuais maiores de geração de instrumentos de ação pública<sup>11</sup>. 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 do que aquelas sem apoio claro e legítimo. Logo, existe relação direta entre

---

<sup>11</sup> Apesar da existência de mais inovações sem qualquer forma de apoio institucional ou legal, o percentual de *outputs* destas é bem menor do 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, 12 geraram *outcomes* – ou 35% do total (Freitas, 2020).

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.

Dentre 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 tecnológico-informacionais 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.

## 4.2. Inovações democráticas e suas implicações diretas

A segunda dimensão deste modelo de avaliação destaca a importância de se investigar os efeitos diretos gerados pelas inovações democráticas, aqueles considerados, na abordagem teórica aqui adotada, como instrumentos e meta-instrumentos de 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. Ou seja, a análise recai sobre as expressões ou resultados da coordenação entre interesses díspares em diálogo para a configuração de instrumentos (ou meta-instrumentos) de ação pública, considerados como dispositivos sociotécnicos que expressam a interação dialógica entre os atores (humanos e não-humanos)<sup>12</sup>. Nesse sentido, interessa-nos apreender não apenas os instrumentos de ação pública já reconhecidos formalmente pelo poder público, mas também aqueles ainda não instituídos, os resultados em potencial, porém ainda não formalizados como, por exemplo, recomendações resultantes de uma conferência nacional<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> De acordo com Cruz, “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 & 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”. (Cruz, 2017, p. 81)

<sup>13</sup> 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.

Um dos objetivos centrais da mencionada pesquisa a respeito das inovações democráticas na América Latina e Caribe foi compreender como as demandas dos cidadãos poderiam vir a gerar instrumentos de ação pública por meio das inovações democráticas (Freitas, 2020). 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 & Les Galés, 2012a, p. 21).

A pesquisa partiu da premissa de que as iniciativas de participação política digital só 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 *outputs*. 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 a aqueles 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<sup>14</sup>.

A pesquisa identificou quinhentas e vinte e seis iniciativas de e-participação a partir da base de dados desenvolvida pelo projeto Latinno<sup>15</sup>, que analisou trinta anos de inovações democráticas (1990-2020) na América Latina e Caribe. O projeto identificou mais de três mil iniciativas na região (Pogrebinschi, 2017). Destas, foram analisadas aquelas mapeadas até o ano de 2018 que possuíam recursos digitais como os principais meios para sua implementação. 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 do que a quantidade total, apontando para uma ausência de resultados de grande parte das iniciativas de e-participação<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Dados disponíveis em: <https://latinno.net/pt/>.

<sup>16</sup> 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, tornando-se 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). O mesmo 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)



Nesta segunda dimensão do modelo tecnopolítico de análise, propõe-se também a avaliação dos meta-instrumentos 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 meta-instrumentos 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 meta-instrumentos 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 sobre o Conselho Nacional de Direitos Humanos, os regimentos internos foram percebidos pelos entrevistados como meta-instrumentos “capazes de promover a estabilização de consensos, a oportunização de dissensos e a reprodução de dispositivos referentes a efeitos e dinâmicas conselhistas”. (Cruz, 2017, p. 71).

Vale ressaltar que, na abordagem tecnopolítica, tanto os instrumentos quanto os meta-instrumentos de ação pública são vistos como artefatos que trazem, em si, controvérsias que lhes deram origem. Sendo o Estado aquele 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 meta-instrumentos 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 & Les Galés, 2012a, p. 21).

### 4.3. 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 é aquela que 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 nessas 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 aponta para a necessidade da existência de, ao menos, um dos três pré-requisitos

fundamentais para que uma iniciativa<sup>17</sup> 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 elencado por Gomes 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 do cidadão em relação a outras instâncias na disputa da produção de decisão política, sendo, geralmente, promovido através de transparência ou participação política. Uma inovação democrática também poderá ser considerada relevante ao

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). Uma produção audiovisual vinculada a temas de direitos humanos e justiça social, por exemplo, pode ser considerada uma inovação democrática se gerar transformações – diretas ou indiretas – em contextos vividos pelo seu público-alvo (Rossi, 2022). 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. Essas 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 são, também, fundamentais 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, no sentido da produção de sentidos, significados, novas formas de cidadania e outros efeitos nem sempre perceptíveis ou

---

<sup>17</sup> 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).

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 para o fortalecimento da democracia por meio de múltiplos canais. 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 ID por variadas organizações, coletivos e indivíduos; o poder de articulação da inovação por múltiplos atores; os diferentes grupos, coletivos e/ou organizações conectados, articulados pela ID em determinados intervalos de tempo; as práticas políticas alternativas e as eventuais novas formas de cidadania expressas na ação pública.

## 5. CONCLUSÃO

Com base nas discussões exploradas foi apresentada uma proposta de análise tecnopolítica das inovações democráticas, especialmente baseada em pesquisas empíricas realizadas sobre inovações na América Latina e Caribe (Pogrebinschi, 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. São propostas 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<sup>18</sup>. Também importante é a análise da importância dos recursos tecnológico-informacionais 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 na 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 canais 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 viés<sup>19</sup> do avaliador, especialmente nas pesquisas que envolvem grupos numerosos de aplicadores e, por outro, gerar parâmetros de

---

<sup>18</sup> As categorias de análise Meios e Fins adaptam conceitos utilizados para a classificação da base de dados Latinno, de acordo com a abordagem pragmática de Pogrebinschi (2016) – recuperado de <https://www.latinno.net/pt/concepts>.

<sup>19</sup> 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.

transparência e revisão dos procedimentos de codificação, importantes nesse tipo de pesquisa (Ritchie & Spencer, 1994, p. 175).

Mais importante do 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 pré-existentes 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 meta-análises. 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.

Para isso, o presente 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 estudos já fazem), ou ainda de acordo com as suas consequências formais 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 o de que a essas duas dimensões de análise, relevantes e imprescindíveis, deve necessariamente ser agregada uma terceira, igualmente relevante e imprescindível, 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 a 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 no modo de agir, no modo de interagir e no 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, e que agora volta a ser preponderante, com o progressivo esvaziamento das instituições participativas.

## Referencias

- Abers, R. N., & Tatagiba, L. (2014). Ativismo institucional na burocracia brasileira: a mobilização em defesa da saúde da mulher. In: *Anais do 38º Encontro Anual da ANPOCS* (pp. 1-32). Caxambu, São Paulo, SP: ANPOCS.
- Avelino, D. P., & Dos Santos, J. C. (2014). O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. *Revista Brasileira de Planejamento Orçamentário*, 4(2). Brasília, DF.
- Avritzer, L. (Org.) (2010). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo, SP: Cortez.
- Avritzer, L. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Avritzer, L., & Navarro, Z. (2003). *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, SP: Cortez.
- Borges, S. Z. (2019). Perspectivas Territoriais na Produção da Ação Pública entre Sociedade e Estado. *Revista NAU Social*, 9(17), 24-32.
- Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming qualitative information: thematic analysis and code development*. Thousand Oaks: Sage.
- Carvalho, L. M. (2015). As Políticas Públicas de Educação sob o prisma da Ação Pública: esboço de uma perspectiva de análise e inventário de estudos. *Currículo sem Fronteiras*, 15(2), 314-333.
- Castells, M. (2018). *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Coelho, V. S. P. (2011). Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. Capítulo 19. In: Pires, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. *Diálogos para o desenvolvimento*, 7, 279-295. Brasília, DF: Ipea.
- Coleman, S. (2017). *Can the Internet Strengthen Democracy?* Cambridge, UK: Polity Press.
- Cruz, F. N. (2017). *Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e Transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático*. Tese de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Dagnino, E., & Tatagiba, L. (Orgs.). (2007). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó, SC: Argos.
- Epstein, D., Katzenbach, C., & Musiani, F. (2016). Editorial. Doing internet governance: how science and technology studies inform the study of internet governance. *Internet Policy Review; Journal on Internet Regulation*, 5(3), 1-14.
- Freitas, C. S. (2020). Implicações da e-Participação para a Democracia na América Latina e Caribe. *Revista Contracampo*, 39(2). Rio de Janeiro, RJ.
- Freitas, C. S. (2016). Mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação política digital. In: Silva, S. P. da., Bragato, R. C., & Sampaio, R. C. (Orgs.). *Democracia Digital. Comunicação Política e Redes: teoria e prática* (pp.11-135). Rio de Janeiro, RJ: Folio Digital: Letra e Imagem.

- Freitas, C. S., Capiberibe, C. L., & Montenegro, L. (2020). Governança Tecnopolítica: Biopoder e Democracia em Tempos de Pandemia. In: *Revista Nau Social*, 11(20), 191-201. Salvador, BA. Recuperado de: <https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/36637>.
- Gohn, M. G. (2019). *Participação e Democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Gomes, W. (2018). Novos Desafios para a Ideia de Transparência Pública. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação – E-Compós*, 21(2). Brasília, DF.
- Gomes, W. (2011). Participação política on-line: Questões e hipóteses de trabalho. In: Maia, R. C. M., Gomes, W., & Marques, F. P. J. A. (Orgs.). *Internet e participação política no Brasil* (pp.17-43). Porto Alegre, RS: Sulina.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política Pública: seus ciclos e subsistemas*. São Paulo, SP: Elsevier.
- Labatut, J., Aggeri, F., Girard, N. (2012) Discipline and change: How technologies and organizational routines interact in new practice creation. *Organization Studies*, 33(1), 39-69.
- Lascoumes, P., & Le Galés, P. (2012a). A Ação Pública abordada pelos seus Instrumentos. *Revista Pós Ci. Soc.*, 9(18).
- Lascoumes, P., & Le Galés, P. (2012b). *Sociologia da Ação Pública*. Maceió, AL: Editora da UFAL.
- Lavalle, A. G. (2011). Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Pires, R. R. (Org.) *Efetividade nas Instituições Participativas no Brasil – Estratégias de Avaliação*, 33-43. Brasília, DF: Ipea.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Lévy, P. (1998). *A inteligência coletiva: Por uma antropologia do ciberespaço*. São Paulo, SP: Ed. Loyola.
- Lubambo, C., Coelho, D. B., & Melo, M. A. (Org.). (2005). *Desenho Institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Melucci, A. (1996). *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Morozov, E. (2018). *Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo, SP: Ubu.
- Mulgan, G. (2018). *Big Mind: how collective intelligence can change our world*. New Jersey: Princeton University Press.
- Musiani, F. (2015). *Nais sans géants: architecture décentralisée et services Internet* (2 ed.). Paris, FR: Presses des Mines.
- Musarra, R. A. (2019). 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*.
- Noveck, B. S. (2018). Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking. *Analyse &*

*Kritik*, 40(2): 359-380.

Pateman, C. (1992). *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.

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

Pogrebinschi, T. (2016). *The Means and Ends of Participation: Democratic Innovations in Latin America*. Artigo apresentado na Conferência do ECPR, Praga.

Pogrebinschi, T. (2017). *LATINNO Dataset*. Berlin, DE: WZB.

Pogrebinschi, T., & Ross, M. (2019). El abordaje metodológico del Proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas. *Especial Gobernanza e Innovaciones democráticas en América Latina*, 6, 128-134. ISSN: 2174-9515.

Ritchie, J., & Spencer, L. (1994). Qualitative data analysis for applied policy research. Chapter 9. In: Bryman, A., & Burgess, R. G. (Eds.). *Analyzing qualitative data* (pp. 173-194). London; New York: Routledge.

Rossi, L. C. (2022). Cinema e Direitos Humanos: o perfil da produção audiovisual brasileira selecionada pela Mostra Cinema e Direitos Humanos (dissertação de mestrado). Brasília/DF: UnB.

Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values*. 25(1), 3-29.

Sampaio, R. C. (2012). Minipúblicos Online: Uma Metodologia De Análise De E-Participação Pelo Desenho Institucional. *Democracia Digital e Governo Eletrônico*, 6, 331-352.

Silva, M. K. (2011). Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. Capítulo 16. In: Pires, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o desenvolvimento*, 7, 233-246. Brasília, DF: Ipea.

Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Thoenig, J. C. (1997). Public Sector Organizations. In: Sorge, A., & Warner, M. (Eds.). *Handbook of organizational behavior* (vol. 5, pp. 421-432). London, GB: Thomson Business Press.

Zuboff, S. (2019). *The age of Surveillance Capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. New York, NYC: Public Affairs.

## APÊNDICE

### Proposta de Modelo de Análise Tecnopolítica de Inovações Democráticas

<i><b>Dimensões</b></i>	<i><b>Categorias de análise</b></i>	<i><b>Indicadores</b></i>
<i><b>I</b></i> <i><b>Características formais das inovações democráticas</b></i>	<i><b>Grau de institucionalização e desenho da inovação</b></i>	(1) Aparato político- institucional; (2) Aparato normativo/legal; (3) Disponibilidade de recursos financeiros e formas de arrecadação; (4) Estrutura geral /Design da Inovação; características gerais; (5) Capacitação de agentes para implementação e gestão da inovação; (6) Uso de dados abertos para monitoramento e controle social; (7) Uso de dados abertos para disponibilização de informações; (8) Uso de Inteligência Artificial para o seu desenvolvimento;
	<i><b>Meios</b></i>	(9) Deliberação; (10) Voto direto; (11) Participação Digital; (12) Representação Cidadã; (13) Outro meio identificado;
	<i><b>Fins</b></i>	(14) Accountability; (15) Responsividade; (16) Estado de Direito; (17) Inclusão Política; (18) Igualdade Social;
		(19) Crowdsourcing



	<p><b>Tipos de colaboração com base em coleta e gestão de inteligência coletiva</b></p>	<p>(20) Crowdlaw (produção colaborativa de políticas públicas e leis);</p> <p>(21) Data Pooling (atores combinam dados coletados pelos seus integrantes);</p> <p>(22) Colaboração (conjugação de atividades como partes de um todo);</p> <p>(23) Co-Design (conjugação de atividades envolvendo variados outputs);</p> <p>(24) Outras estratégias identificadas;</p>
	<p><b>Recursos tecnológico-informacionais mobilizados (inteligência artificial, uso de dados abertos e outros)</b></p>	<p>(25) Bots para coleta e gestão de dados;</p> <p>(26) Técnicas/métodos/tipos de IA utilizados (incluindo machine learning, deep learning);</p> <p>(27) Uso de dados abertos para monitoramento e controle social;</p> <p>(28) Uso de dados abertos para disponibilização de informações;</p> <p>(29) Outras estratégias não formalmente conceituadas;</p>
	<p><b>Sustentabilidade</b></p>	<p>(30) Tempo de existência da inovação;</p> <p>(31) Número de participantes desde a sua criação;</p> <p>(32) Nível de reconhecimento da inovação (notícias, premiações);</p> <p>(33) Estratégias desenvolvidas para estimular/garantir sustentabilidade;</p>

		(34) <i>Estratégias de replicabilidade;</i>
<b>II</b> <b>Implicações</b> <b>diretas das</b> <b>Inovações</b> <b>Democráticas</b>	<b>Instrumentos de ação</b> <b>pública</b>	(35) <i>Instrumentos de ação pública não instituídos (outputs, ou seja, resultados em potencial, como recomendações para determinada política pública, etc.);</i> (36) <i>Instrumentos de ação pública instituídos ou reconhecidos formal e institucionalmente (outcomes, ou seja, portarias, regimentos, políticas públicas, programas ou ações governamentais, etc.);</i> (37) <i>Meta-instrumentos de ação pública (aqueles que orientam o funcionamento interno das arenas públicas constituídas como fóruns híbridos/ instituições participativas);</i>
	<b>Público-alvo da ID</b>	(38) <i>Atores capacitados, com incremento de habilidades para inserção profissional ou outro fim;</i> (36) <i>Número de acessos à ID pelos diversos atores em determinado período (penetrabilidade e alcance);</i> (39) <i>Tipos de uso da ID por variadas organizações / coletivos / indivíduos (penetrabilidade e alcance);</i> (40) <i>Formação de diferentes grupos, coletivos e/ou organizações conectados, articulados pela ID em determinados intervalos de tempo;</i>

<p style="text-align: center;"><b>III</b> <b>Efeitos indiretos</b> <b>(implicações</b> <b>informais,</b> <b>subjetivas) das</b> <b>inovações</b> <b>democráticas</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Exercício da Cidadania</b> <b>&amp;</b> <b>Estratégias de uso da</b> <b>Inteligência Coletiva (IC)</b></p>	<p><i>(41) Poder de articulação e alcance da inovação por múltiplos atores;</i> <i>(42) Produção de conteúdo (com base em recursos de IA e IC) para ativismo político e fortalecimento de movimentos sociais;</i> <i>(43) Exercício de práticas políticas alternativas;</i> <i>(44) Novas formas de cidadania e de estratégias expressas na ação pública;</i></p>
	<p style="text-align: center;"><b>Transparência e controle social</b></p>	<p><i>(45) Efeitos do uso de dados abertos para monitoramento e controle social;</i> <i>(46) Efeitos do uso de dados abertos para disponibilização de informações.</i></p>