



**PARTICIPAÇÃO NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA:
MAPEAMENTO DAS INICIATIVAS DIGITAIS DAS PREFEITURAS¹**

**ADDRESSING THE PANDEMIC THROUGH SOCIAL PARTICIPATION:
MAPPING DIGITAL INITIATIVES BY BRAZILIAN MUNICIPALITIES**

**PARTICIPACIÓN EN EL ENFRENTAMIENTO DE LA PANDEMIA:
MAPEO DE LAS INICIATIVAS DIGITALES DE LAS MUNICIPALIDADES**

Luiza Jardim²
Rachel Callai Bragatto³

Resumo: A pandemia do novo coronavírus colocou o Brasil em um estado de calamidade e a inação do governo federal fez com que governos subnacionais se destacassem nas ações frente aos desdobramentos sanitários, sociais, econômicos e culturais da doença. Neste contexto, despontaram pelo país iniciativas de participação social por meio de mecanismos digitais no enfrentamento à pandemia. Este trabalho apresenta uma breve revisão das literaturas de democracia e participação digital e um mapeamento das iniciativas digitais de participação dos executivos municipais que ocorreram durante 2020, realizado através de busca por palavras-chave. Foram levantadas 104 iniciativas de 72 municípios, sendo majoritariamente de conselhos municipais. Os achados da pesquisa mostram predominância de iniciativas relacionadas ao ensino remoto e retomada do ensino presencial, expressividade maior no Sudeste e nos municípios de grande porte.

Palavras-chave: Participação social; Governo Digital; Pandemia; Poder Executivo; Poder Legislativo.

Abstract: The pandemic of the new coronavirus has put Brazil in a state of calamity and the inaction of the federal government made subnational governments stand out in actions to deal with the health, social, economic and cultural impacts of the disease. In this context, e-participation initiatives have emerged across the country to deal with the pandemic. This paper presents a brief literature review of democracy and digital participation and maps the e-participation initiatives of municipalities that occurred during 2020, carried out through keywords research. 104 initiatives were raised from 72 municipalities, mostly from municipal councils. The research findings show a predominance of initiatives related to schools' reopening and homeschooling, as well as a regional expressiveness in the Southeast region of Brazil and in large cities.

Keywords: Public Participation; Digital Government; Pandemic; Executive Branch; Legislative Branch.

Resumen: La nueva pandemia de coronavirus ha colocado a Brasil en un estado de calamidad y la inacción del gobierno federal ha hecho que los gobiernos subnacionales se destaquen en sus acciones contra las consecuencias sanitarias, sociales, económicas y culturales de la enfermedad. En este contexto,

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Governo e Parlamento Digital do XIX Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (COMPOLÍTICA), realizado virtualmente, de 24 a 28 de maio de 2021.

² É mestranda em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisadora com bolsa CAPES no Instituto de Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT-IDDC). E-mail: luizabsjardim@gmail.com

³ É pesquisadora em estágio pós-doutoral no Instituto da Democracia (INCT IDDC), doutora em Sociologia pela UFPR, com período sanduíche na Universidade da Califórnia - Los Angeles (UCLA). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). E-mail: rachelbragatto@gmail.com

surgieron iniciativas de participación social a través de mecanismos digitales para combatir la pandemia en todo el país. Este trabajo presenta una breve revisión de la literatura sobre democracia y participación digital y un mapeo de las iniciativas de participación digital de los ejecutivos municipales que se llevaron a cabo durante 2020, realizado a través de una búsqueda de palabras clave. Se encuestaron 104 iniciativas de 72 municipios, en su mayoría de concejos municipales. Los hallazgos de la investigación muestran un predominio de iniciativas relacionadas con la enseñanza a distancia y la reanudación de la docencia en el aula, que es más expresiva en el Sureste y en las grandes ciudades.

Palabras clave: Participación social; Gobierno digital; Pandemia; Poder Ejecutivo; Poder Legislativo.

1 Introdução

A pandemia do novo coronavírus, que chegou ao Brasil em fevereiro de 2020, colocou o país em estado de emergência e exigiu respostas e posicionamentos dos governos acerca de políticas públicas para diminuir o contágio e atender às diferentes necessidades da população. Os governos subnacionais tiveram um protagonismo nas medidas de distanciamento, fechamento de escolas e comércio, regulamentação de serviços e planos de recuperação econômica, em meio a conflitos no federalismo⁴ e ausência de uma coordenação centralizada e organizada por parte da Presidência da República (ABRÚCIO *et al.*, 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2021).

O Presidente da República Jair Bolsonaro já provocava um confronto federativo desde o início de seu governo (2019), mas isso intensificou-se com a pandemia e culminou em governos subnacionais reagindo a decisões federais com cartas de repúdio, além de um aumento de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) favoráveis aos Estados e diminuição daquelas favoráveis à União, como costumava ser tendência desde 1988 (ABRÚCIO *et al.*, 2020).

A participação social foi um mecanismo utilizado em diversos municípios para a avaliação de caminhos, consultas públicas, tomada de decisões e aferição de legitimidade durante a pandemia. Mas seu histórico no Brasil é muito anterior. Conforme aponta Bragatto (2016, p. 26),

Se tratarmos apenas de espaços participativos institucionalizados, percebe-se que os Mutirões, Conselhos Comunitários e Conselhos Populares nos anos 1980, passando pelo Orçamento Participativo e Conselhos Gestores nos anos 1990, e chegando à ampliação dos Conselhos e Conferências Nacionais no período do governo Lula, uma diversidade de experiências nas quais velhas e novas práticas políticas, participação direta e representação, convivem e contribuem para a construção da cidadania no Brasil.

As vantagens democráticas da participação seriam muitas e estariam intimamente conectadas ao próprio ethos democrático. De acordo com teóricos participacionistas como Carole Pateman (1992 [1970]), Crawford Macpherson (1987 [1977]) e Nicos Poulantzas (2000 [1980]), a participação é fundamental para ampliar a sensação de eficácia política, diminuir a

⁴ Previamente à pandemia Bolsonaro já provocava um confronto federativo, mas isso se intensificou com a pandemia, e culminou em governos subnacionais reagindo a decisões federais com cartas de repúdio, além de um aumento de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) favoráveis aos Estados e diminuição daquelas favoráveis à União, como costumava ser tendência desde 1988.

distância entre representantes e representados, contribuir para uma maior compreensão dos problemas coletivos, incrementar a formação e a busca por informação política, assim como desenvolver um interesse mais ativo e contínuo pela política.

Este trabalho tem como objetivo realizar um mapeamento das iniciativas digitais de participação no enfrentamento à pandemia, realizadas pelos executivos municipais durante o ano de 2020.

Os casos englobados no mapeamento e na análise atenderam aos seguintes critérios: (i) iniciativas digitais de participação social, (ii) realizadas pelas prefeituras, (iii) sobre assuntos relacionados à pandemia de coronavírus; (iv) ao longo de 2020.

A escolha por analisar as experiências de participação digital justifica-se porque o distanciamento social, uma das principais medidas implementadas ao redor do mundo e que passou a ser recomendada pelos governos subnacionais brasileiros em meados de março de 2020, provocou uma digitalização de diversos processos que ocorriam de maneira presenciais, tais como o ensino e outros serviços municipais.

No caso brasileiro, a participação política compreende *formas* já consagradas como orçamento participativo (OP), conselhos de políticas públicas, conferências temáticas ou até mesmo planos diretores municipais. Tais experiências, fundamentais para a democratização do Estado brasileiro e, inclusive, para abrir portas para outras iniciativas, têm sido amplamente estudadas, sob variadas abordagens que tratam, por exemplo, do desenho institucional (FUKS, PERISSINOTTO; SOUZA, 2004, AVRITZER, 2008, 2012), do impacto do contexto sócio-político (AVRITZER, 2003; FUKS e PERISSINOTTO, 2006; LÜCHMANN; BORBA, 2007; WAMPLER, 2007; BURGOS, 2007), do papel do projeto político (DAGNINO, 2002; DAGNINO, OLVERA; PANFICHI, 2006) e falsa separação entre sociedade civil e sociedade política, crítica de uma visão homogeneizante de cada uma delas (ABERS; BÜLOW, 2011; LAVALLE; SZWAKO, 2015). Não é um debate meramente normativo, mas analítico das experiências correntes no Brasil dos últimos trinta anos. Conforme apontam Lavalle e Vera,

no Brasil, o debate ocorre dentro de um campo amplo de pesquisa empírica a respeito das novas instâncias de representação e da incidência social sobre políticas públicas em que confluem pesquisadores de movimentos sociais, da democracia participativa, da sociedade civil, de políticas públicas, de controles democráticos e de pluralização da representação. Essa convergência vem delineando agendas inovadoras de pesquisa empírica e fortemente conectadas com a teoria democrática, sem paralelo no debate internacional (LAVALLE; VERA, 2011, p. 99-100).

Além disso, ainda que a participação digital já contasse com notáveis experiências por todo o Brasil, como os orçamentos participativos, as conferências nacionais, conselhos de políticas públicas e mesmo um caso pioneiro de construção colaborativa de lei com o Marco Civil da Internet, na maior parte das vezes era tida como uma etapa de um processo que englobava também ações presenciais, como no orçamento participativo em Recife, por exemplo.

Sendo assim, o momento da pandemia do coronavírus proporcionou que despontassem pelo país diferentes experiências de participação estritamente *online*, um contexto propício para análises aprofundadas sobre questões de sua particularidade.

Em meio à pandemia e ao estado de emergência, governos estaduais concentraram-se em construir planos de fechamento e reabertura dos diferentes setores, indicadores para categorizar as regiões dos estados em fases, dentre outras medidas que, em muitos casos, foram apresentadas em caráter de sugestão, deixando autonomia para os municípios decidirem sobre a adesão a estas recomendações. Neste sentido, o trabalho irá analisar as experiências de participação social empregadas pelas prefeituras nas decisões relacionadas ao enfrentamento da pandemia.

Foram consideradas aquelas iniciativas criadas ou endossadas pelo poder público, mas com a observação de que o vínculo entre os resultados e o processo decisório não implica necessariamente em caráter vinculante, mas algum tipo de consideração do produto da participação na tomada de decisão do poder público.

Por fim, cabe explicar que foram mapeadas apenas as experiências ocorridas em 2020 para evitar possíveis vieses ocasionados pela troca de gestão municipal no ano de 2021 – e, também, porque a pandemia ainda está em curso no momento em que este artigo é escrito.

2 Democracia em Momentos de Catástrofes

A humanidade está enfrentando uma crise global⁵ com a pandemia do novo coronavírus. Da mesma forma, a crise das democracias contemporâneas também vinha ganhando proporções globais - não é à toa a quantidade de livros recentes buscando diferentes explicações para o fenômeno e formas como as democracias podem sobreviver e se recuperar (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; RUNCIMAN, 2018; PRZEWORSKI, 2019; AVRITZER, 2019; ABRANCHES, 2020; AVRITZER; DELGADO, 2021).

Embora não haja consenso entre os pesquisadores sobre a extensão dessa crise ou sobre quais países encaixam-se nesse diagnóstico de crise, é importante, especialmente no caso brasileiro, considerar o comportamento político da população e, em especial, o suporte popular a soluções antidemocráticas. Recentemente o país passou por episódios repetidos de turbulência e instabilidade, impasses constitucionais e impedimentos de presidentes, criando um cenário de instabilidade e imprevisibilidade institucional.

Para alguns autores, a pandemia do coronavírus é vista como catalisadora de outras crises já vivenciadas no país. Melo e Cabral (2020) identificam quatro crises que, combinadas, resultam em um cenário que não tem como não ser catastrófico: crise econômica crônica, crise econômica aguda, crise de saúde pública e crise política. Soma-se a isso a crise federativa,

⁵ "Humankind is now facing a global crisis". Essa é a abertura do texto que Yuval Noah Harari publicou na revista *Financial Times* em 21/03/2020, "The world after coronavirus".

política e administrativa do governo Bolsonaro, com pouca articulação com governos subnacionais (ABRÚCIO et al., 2020), dificuldade de articulação com o Congresso e inexistência de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 2020).

Se desde 2013 já vivíamos um processo de retrocessos institucionais (AVRITZER, 2019), o que nos colocaria em uma situação de abertura para possíveis crises, poderíamos identificar o comportamento do presidente Jair Bolsonaro no enfrentamento à pandemia como autoritário a partir de ações relacionadas às quatro dimensões propostas por Levitsky e Ziblatt: (i) rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas); (ii) negação da legitimidade dos oponentes políticos (afirmam que seus rivais são ameaças, ou os acusam sem fundamentação como criminosos); (iii) tolerância ou encorajamento à violência (e aqui eles explicitam também o laço com gangues e milícias e os elogios a atos significativos de violência do passado); e (iv) propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive da mídia (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Ataques à imprensa e desqualificação da mesma; estratégias de desinformação sobre a pandemia, os cuidados necessários e os tratamentos adequados; e tentativa de uso de violência para acabar com as restrições impostas por governos subnacionais são alguns exemplos de ações realizadas pelo presidente brasileiro. A pandemia do novo coronavírus e as reações a ela ofereceram ameaças e desgastes significativos à democracia no país, através de medidas de punição, controle midiático, vigilância autoritária e enfraquecimento das instituições, todos estes justificados a partir do contexto de enfrentamento à doença e seus efeitos.

Como sugere Tocqueville, não é suficiente que as teorias democráticas foquem apenas em aspectos institucionalistas para definir democracias, sem considerar a existência daquilo que é público ou comum (HONIG, 2015), sobretudo no enfrentamento às catástrofes. Mas mesmo ao visitar a literatura de crises democráticas que traz centralidade às instituições, vemos que o argumento não é tão simples. O Congresso manter-se aberto e independente não é suficiente para descartar a possibilidade de uma crise e não protege um país de todas as formas de degradação da democracia.

Em momentos de calamidade e urgência, garantir a sobrevivência estaria acima de garantir a manutenção da democracia. (RUNCIMAN, 2018). Assim, a possibilidade de ruptura da democracia é maior. "Se alguma coisa der realmente muito e terrivelmente errado, quem sobrar estará ocupado demais com a luta pela sobrevivência para se preocupar muito com a mudança através do voto" (RUNCIMAN, 2018, p.13).

Para além da preocupação com a sobrevivência, o próprio momento de crise e transição é palco para a degradação da democracia, na medida em que pode desencadear processos de polarização, identificação apaixonada, populismo e autoritarismo (ABRANCHES, 2020).

A United Nations Disaster Relief Organization declarou em 1982 que a participação da comunidade seria a "chave do sucesso" nas reconstruções pós-desastres, e vemos isso ter

centralidade no enfrentamento a algumas tragédias relevantes. Sem querer abrir um vasto debate sobre a apropriação e uso do conceito e ideia de participação, cabe apontar que a adesão aparentemente consensual ao ideal da participação revela quão plástica ela pode ser e quão normativa é a sua compreensão (BRAGATTO, 2016). O significado dado à participação, ou seja, o seu conteúdo, é bastante diverso e, por vezes, até contraditório, explicitando uma verdadeira polissemia do termo e uma permanente disputa pelo seu significado (DAGNINO, 2004).

Além disso, embora sejam muitas as iniciativas e experiências a favor da participação social, elas são em grande parte fragmentadas, carentes de um planejamento e uma gestão sistêmicos (TEIXEIRA, 2013), muitas vezes problematizadas do ponto de vista dos desafios que colocam essas novas formas de representação surgidas em espaços participativos (AVRITZER, 2008; LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006; LÜCHMANN, 2007), questionadas quanto à desigualdade da posse de recursos de cultura e política entre aqueles que tomam parte e o conjunto da sociedade brasileira (MORAES *ET AL.*, 2009; FUKS, PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2011) e mesmo algumas denunciadas como investidas instrumentais já que, sob as vestes de uma ampliação de envolvimento e maior eficiência, desresponsabilizariam os entes públicos de atividades até então exclusivas do Estado (TATAGIBA, 2003).

Diante de uma situação de calamidade pública, seriam diversas as possibilidades de saída, desde considerar a participação da população como crucial para a tomada de decisão assertiva, em momentos de tantas incertezas, até tomar decisões centralizadas, sem envolver a população. Este trabalho visa entender justamente qual o papel da participação no enfrentamento à pandemia, a partir da sua utilização por governos municipais brasileiros.

2.1 Participação Digital

O avanço das TICs (Tecnologias da Informação e Comunicação) tem proporcionado novas formas de relação e inovação em processos em todos os setores. Este cenário, como aponta Gomes (2016), representa uma onda de renovação das instituições da democracia liberal. Este campo de interações e de estudos é chamado de democracia digital, ou por vezes de “e-democracia”, “democracia eletrônica” ou “ciberdemocracia” (SILVA; BRAGATTO; SAMPAIO, 2016).

A literatura de democracia digital define o conceito como uma articulação entre o mundo digital e o físico que permite um duplo direcionamento: a vocalização de interesses dos cidadãos (a partir da organização da sociedade civil) e a incidência nas decisões políticas e mecanismos de responsividade (mudanças na estrutura institucional do Estado) (PEREIRA, 2015).

A democracia digital é vista como um potencial aliado dos processos de participação social, na medida em que permite expandir o escopo de conteúdos e incluir mais participantes

em um processo. A participação digital ganhou proporções notáveis e hoje é prevista na Lei de Acesso à Informação (LAI), e inclusive associada a alguns aspectos obrigatórios, como os relacionados à transparência e dados abertos. No entanto, as delimitações conceituais deste formato de participação representam uma limitação da teoria, e que ainda não foi superada.

Em um levantamento sobre a literatura do campo, a partir de revisão bibliográfica do termo e-participation (participação eletrônica), Saebo *et al.* (2007) apontou como fraqueza do campo a utilização da descrição normativa de participação democrática transposta, segundo os autores, de maneira inconsistente para a participação eletrônica.

Parte da literatura brasileira recente sobre o tema também utiliza essa transposição do conceito, destacando apenas a utilização das TICs como diferencial em relação à participação tradicional, como Mendonça e Pereira (2011), Sampaio (2013) e Almeida (2017).

Sampaio (2013) realiza um levantamento de iniciativas de participação, deliberação e outras formas de envolvimento da população, todas em ambiente digital, e as classifica de acordo com categorias estabelecidas por Gomes (2011), em que a participação é diferenciada da deliberação. Aqui, participação seria a contribuição da sociedade civil, e a deliberação exigiria a conversa e discussão entre os cidadãos. Essa distinção é feita porque há uma série de experiências na internet em que os participantes exprimem as suas preferências individuais sem necessariamente interagir ou considerar as demais contribuições, como é o caso das consultas públicas digitais, ou a produção do Marco Civil da Internet.

Como Avritzer (2000) aponta, reforçando o primeiro momento, "a ideia da participação entra no cenário nacional como uma categoria prática, isto é, uma categoria mobilizada para conferir sentido à ação coletiva de atores populares." (AVRITZER, 2000, p.34). Neste sentido, vemos no Brasil uma crescente coletânea de experiências de democracia digital e participação da população através da internet, e estas experiências têm a capacidade de alimentar a teoria - mas, como já mencionado, fazendo os devidos ajustes seja das teorias participativas ou deliberativas clássicas para o ambiente da internet.

Em relação à interação com a matriz habermasiana de participação, há autores que defendem que "muitas das potencialidades atribuídas à internet estão ligadas à suposição de que iniciativas digitais podem enriquecer os processos deliberativos existentes ou criar novos espaços de interlocução" (MENDONÇA E PEREIRA, 2011, p.2). Sendo assim, justificam o uso da deliberação para o estudo das iniciativas de democracia digital, e apontam inclusive que dentro da deliberação há estudos que ressaltam a potencialidade da internet de realizar trocas de razões por um grande número de pessoas.

Smith e Craglia (2016) apontam que a diferenciação da participação digital poderia se dar em seu desdobramento, destacando duas visões diferentes: a "democracia push-button", na qual a internet simplesmente reproduziria os comportamentos já existentes de participação popular, mas de maneira digital; e a que eles chamam de "mobilization theory", que seria o

retorno à democracia direta, sugerindo que os instrumentos de participação eletrônica possibilitam a criação de oportunidades para indivíduos politicamente marginalizados, ampliando a voz destes no processo político.

A definição da Organização das Nações Unidas (ONU) também toma o acesso dos cidadãos ao mecanismo de participação como diferencial, na medida que define participação eletrônica como “o processo de envolver os cidadãos por meio das TIC nos processos de tomada de decisão, nas políticas e na prestação e no desenho de serviços com o propósito de torná-los mais participativos, inclusivos e deliberativos” (Nações Unidas, 2018).

Sendo assim, a participação eletrônica pode ser entendida como a apropriação de mecanismos digitais pela lógica já existente de participação democrática, porém por vezes definida através de uma expectativa de que o mecanismo tenha a capacidade de alcançar um número maior – ou mais representativo – de participantes.

Braga e Gomes (2016) apontam que a participação eletrônica, nos processos de tomada de decisão, apresenta as vantagens de ser potencialmente mais transparente e mais dispersa, aumentando o nível de responsabilização de políticos e de servidores públicos. Em relação aos riscos, os autores apresentam o digital divide, que seria semelhante a exclusão digital, a dependência tecnológica, a censura governamental e a quebra de privacidade no espaço virtual.

A exclusão digital, que diz respeito aos públicos que não possuem acesso facilitado à internet, é vista como uma limitação dos processos participativos digitais (ORTIZ *ET AL.*, 2017; MARQUES, 2008). A população com acesso à internet, de acordo com a pesquisa TIC Domicílios de 2019, é 74% e Medeiros et al. (2020) estimam que, no Brasil, a população ativa na internet é 70%⁶. Processos realizados de maneira digital não somente são inacessíveis por parte considerável da população, mas podem contribuir com a exclusão também social e política destes grupos.

Nos últimos anos, o inicial otimismo generalizado em relação à participação digital e também ao uso da internet pelas democracias como um todo foi sendo substituído por uma visão crítica, e talvez desconfiada, em relação aos riscos que a internet oferece, para além da já mencionada exclusão digital.

Até o início dos anos 2000, período em que a internet e as formas de comunicação digital foram se espalhando pelo mundo, existia uma certa euforia e crença de que a democracia seria a grande beneficiada pela internet - a retórica da potência da técnica. As visões positivas mais frequentes defendiam que o emprego das tecnologias da comunicação e da informação poderia possibilitar maior fluxo de informação, reforçar os laços comunitários, revigorar a participação política do cidadão e, por fim, suscitar novas formas de relação entre o público e as instituições do Estado contemporâneo (LEVY, 1995; NEGROPONTE, 1995; ROSNAY, 1997)

⁶ Indicador Pop.AI, desenvolvido pelos autores a partir de dados existentes. Ver Medeiros *et al.*, 2020, p. 655-656.

Ao longo dos anos, as expectativas foram sendo substituídas por análises de experiências reais, com base no uso das TICs em atividades que fomentam ou que ameaçam a democracia. Apesar da potência da técnica ainda ser forte e presente, com o amadurecimento das análises a questão inicial “o que a internet pode fazer pela democracia” passa a ser substituída por perguntas sobre como os diferentes meios, canais e ferramentas digitais que compõem a internet podem ser utilizados por indivíduos, organizações e instituições para fins políticos e/ou para incrementar valores democráticos. A isso acrescentam-se inúmeras variáveis, como fatores socioeconômicos e culturais, ideologia partidária, nível de acesso à internet, alfabetização digital, e governança da mídia. Da mesma maneira, a vontade de representantes, elites e instituições políticas de implementar ou aceitar tais inovações e a motivação dos cidadãos e grupos cívicos para criar ou apropriar-se de tais oportunidades tornam-se problemas de estudo. No lugar da oposição entre otimistas e pessimistas, passam a ser objeto de estudo as relações existentes entre meios digitais e radiodifusão, com o campo do jornalismo e o mercado e dentro do campo político.

3 Metodologia

Com o objetivo de analisar a participação digital em prefeituras brasileiras em meio a pandemia, realizamos um levantamento das iniciativas realizadas durante o ano de 2020. O mapeamento deu-se com base em pesquisa no portal de busca Google, através da combinação da palavra “prefeitura” e palavras-chave selecionadas para trazer os temas abordados. Foram consideradas as primeiras dez páginas de exibição de resultados (Search Engine Results Page). No total, foram trinta combinações de palavras, totalizando trezentas páginas de visualização de resultados de busca, o que resultou em três mil links avaliados. A pesquisa deu-se entre os dias 13 de março e 11 abril de 2021. A tabela abaixo mostra os termos utilizados, e as combinações consideraram um termo de cada coluna.

Tabela 1 – Palavras-chave para combinação e busca no portal Google

Palavra-chave 1	Palavra-chave 2	Palavra-chave 3	Palavra-chave 4
prefeitura	covid-19	consulta pública	participação
-	coronavírus	audiência pública	deliberação
-	pandemia	conselho	-
-	-	iniciativa	-
-	-	experiência	-

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Os conselhos municipais foram incluídos na pesquisa por serem compreendidos como importantes mecanismos de participação social. No que diz respeito à sua institucionalidade por parte das prefeituras, como é critério para este estudo, consideramos estes mecanismos como órgãos estatais especiais, e assim entendemos que seu vínculo governamental é o executivo municipal.

A escolha de não incluir palavras relacionadas à natureza digital das iniciativas de participação deu-se porque, no cenário de distanciamento, esperava-se que a grande maioria das iniciativas fosse digital. Foi encontrada apenas uma iniciativa que atendia aos demais critérios (realizada por prefeituras no ano de 2020, relacionada ao enfrentamento à pandemia), mas que não atendia ao caráter digital. Essa iniciativa foi realizada no final de março de 2020 em São Pedro da Aldeia (RJ), e consistia uma reunião entre a Secretaria de Educação, Conselho Municipal de Educação, CACS-FUNDEB, SEPE Costa do Sol e Conselho Municipal de Alimentação Escolar, tratando de alternativas para reduzir o impacto da pandemia na Rede de Ensino. Ela foi descartada e não considerada no corpus.

Para cada experiência que atendia plenamente aos termos de busca, levantamos o seguinte conjunto de características: cidade/estado; modalidade do mecanismo de participação (ex.: consulta pública, audiência pública, conselho, comitê); temática do processo; mês de realização; secretarias envolvidas na iniciativa; caráter da participação (aprovação/tomada de decisão, diagnóstico/avaliação, orientação/recomendação, discussão e prestação de serviço); quem pôde participar; e população do município. Ao final, 104 iniciativas corresponderam aos critérios de busca e foram analisadas, configurando o corpus do artigo.

É importante destacar que, por a pesquisa ser realizada a partir de um portal de buscas, é possível que haja algum viés relacionado aos resultados que o portal entrega. Faltam evidências convincentes sobre a existência de bolhas de filtro (*filter bubbles*) em portais de pesquisas, mas há algumas pesquisas que sugerem efeitos dos algoritmos (BRUNS, 2019). A busca por todas as combinações foi realizada a partir do mesmo computador e da mesma localização, em São Paulo (SP).

3.1 Hipóteses

Considerando a literatura sobre participação digital e o conhecimento a partir de notícias sobre participação durante o ano de 2020, foram levantadas quatro hipóteses sobre os tipos de iniciativas realizadas em 2020. Todas elas foram aferidas com as informações levantadas no mapeamento.

(1) predominância de iniciativas em capitais e municípios com mais de 100 mil habitantes;

(2) predominância de práticas via consulta pública digital, por conta da facilidade de implementação do mecanismo;

(3) a maioria das iniciativas parece ser em torno da reabertura de escolas, devido à autonomia dos municípios nessa decisão, à complexidade de atores e ao intercâmbio de práticas dentre os municípios;

(4) em momentos como a pandemia, em que se há o caráter emergencial, a participação concentra-se em pesquisas de diagnóstico sobre os problemas ou avaliação de medidas tomadas pelo poder público e os resultados da participação são considerados no processo de decisão – mas não geram decisões em si).

4. Mapeamento das Iniciativas e Análise

4.1 Distribuição Regional das Iniciativas

Foram encontradas iniciativas em 19 estados, de todas as regiões. Os estados que não aparecem no mapeamento são Amapá, Amazonas, Goiás, Piauí, Roraima, Sergipe e Tocantins. O Distrito Federal não está contemplado dado que foram analisadas as iniciativas municipais e o governo distrital costuma ser contabilizado junto com os governos estaduais.

A maior concentração de iniciativas está no Estado de São Paulo (41), seguido pelo Rio de Janeiro (16) e Paraná (10). Seis estados tiveram apenas uma iniciativa. A tabela abaixo mostra a distribuição de iniciativas por estado.

Tabela 2 – Iniciativas por Unidade Federativa (UF)

Estado (UF)	Quantidade de iniciativas
AC	1
AL	1
BA	3
CE	1
ES	1
MA	2
MG	3
MS	1
MT	1
PA	3
PB	2
PE	2
PR	10
RJ	16
RN	2
RO	5

RS	5
SC	4
SP	41

Fonte: Elaboração própria, 2021.

É possível observar uma predominância de iniciativas no Sudeste. Os quatro estados tiveram pelo menos uma iniciativa, e juntos somam 61 iniciativas (58,65% do total). O Sudeste é a região com a maior população, mas em termos de número de municípios tem apenas 29,95% do país. O Sul também teve iniciativas nos três estados, e estas somam 19. Foram encontradas 13 iniciativas no Nordeste, nove no Norte e duas no Centro-Oeste.

As iniciativas levantadas são de 72 diferentes municípios, sendo que São Paulo/SP teve oito iniciativas, Rio de Janeiro/RJ teve cinco e Porto Velho/RO, quatro. Em alguns dos municípios, como é o caso de Canoas/RS, com três iniciativas, a página encontrada a partir da metodologia de buscas no portal Google apresentava uma série de experiências de participação social, e a partir deste compilado, selecionamos as que atendiam aos critérios deste estudo.

A primeira hipótese apresentada neste estudo sugeria que haveria uma predominância de iniciativas em capitais e municípios com mais de 100 mil habitantes. Esta expectativa tem origem em estudos prévios que focam apenas em grandes cidades, tal como o realizado por Fariniuk (2020) que analisou experiências de *smart cities* no Brasil considerando os cem maiores municípios, além de uma percepção que estas cidades teriam uma adesão maior à participação digital por conta de suas características sócio-econômicas. Sendo assim, escolhemos como critério o que caracteriza uma cidade de grande porte, em consonância com o IBGE e a legislação brasileira: possuir mais de 100 mil habitantes.

A fim de testar essa hipótese, consideramos o dado de população do Censo 2010 e também a população estimada pelo IBGE para 2020. Como o critério de análise diferencia os municípios com mais ou menos de 100 mil habitantes, identificamos se havia variação na categorização da nossa amostra comparando as duas fontes de dados e encontramos que dois dos municípios, Itaperuna/RJ e São Pedro da Aldeia/RJ, passaram a ter mais de 100 mil habitantes com os dados de população estimada de 2020. Sendo assim, classificamos estes dois municípios no grupo de mais de 100 mil habitantes para o estudo.

A hipótese foi comprovada: foram mapeadas 75 iniciativas nos municípios de grande porte, e 29 iniciativas nos demais municípios. Portanto, identificamos que estudos que olham apenas para os maiores municípios do país podem ter limitações por não abarcar pouco mais de 1/4 (27,99%) das iniciativas existentes no país. Cabe destacar também que o primeiro grupo, das 75 iniciativas, é composto por 46 municípios, e tem uma média de 1,6 iniciativas por município, enquanto o grupo com menos de 100 mil habitantes é de 26 municípios, com média

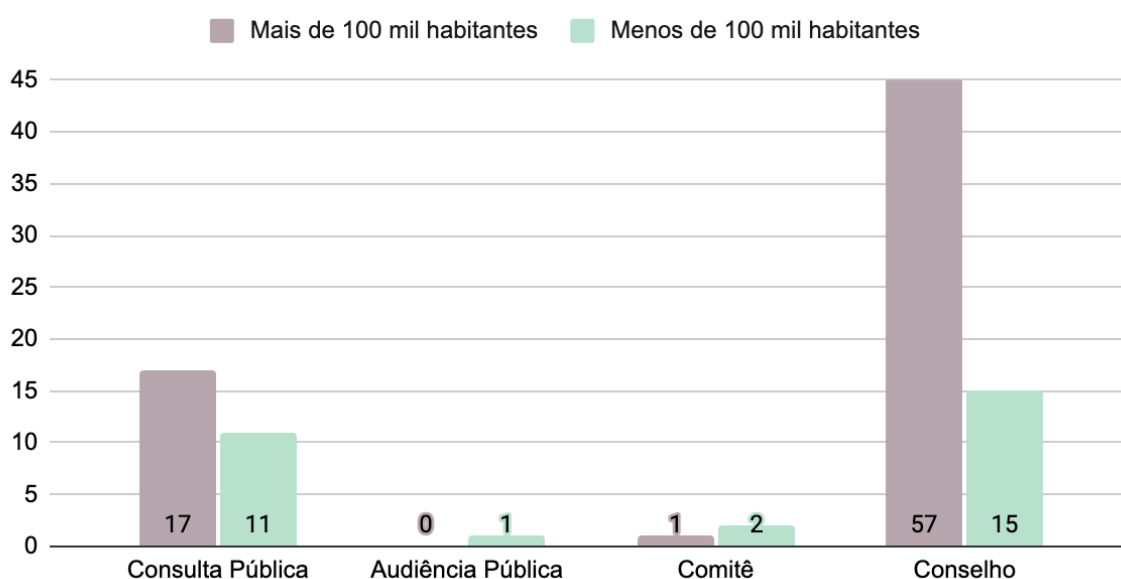
de 1,3 iniciativas por município.

No que diz respeito às capitais, 28 iniciativas estão distribuídas em 12 capitais. Este valor corresponde a 26,92% das iniciativas levantadas, mas as 12 capitais são apenas 16,67% dos 72 municípios apresentados no mapeamento. Portanto, as capitais apresentaram uma média acima das demais cidades, sendo 2,3 iniciativas por capital em contraposição à média de 1,3 ocorrências nos demais municípios.

Figura 1 – Modalidade das iniciativas por população.

Modalidade das iniciativas por população

Dados do Censo 2010



Fonte: Elaboração própria, 2021.

A partir da Figura 1, observa-se que há uma diferença entre os dois grupos populacionais em relação à distribuição das iniciativas por modalidade. No grupo de municípios de grande porte há uma proporção maior de conselhos do que de outras modalidades de participação (76%), enquanto nos municípios com menos de 100 mil habitantes, os conselhos são 51,72% das iniciativas, pouco mais que a metade. A proporção de consultas públicas neste segundo grupo é também elevada (37,93%), enquanto no primeiro grupo corresponde a 22,67%.

4.2 Modalidades de Participação

A segunda hipótese deste artigo supôs que seria mais comum encontrar as práticas de consulta pública digital, por conta da facilidade de implementação deste mecanismo e da necessidade dos governos de realizar tais processos com objetivo de aumentar a confiança pública e compartilhar ou transferir a responsabilidade das decisões, conforme detalhamos na

revisão bibliográfica. No entanto, a predominância foi das atividades dos conselhos municipais, que migraram para o meio virtual e continuaram realizando deliberações, aprovações e orientações aos executivos municipais. Estas atividades representam 72 iniciativas (69,23% do total encontrado), enquanto foram 28 consultas públicas (26,92%), três iniciativas relacionadas à participação da população em comitês de enfrentamento ao coronavírus (2,88%) e uma audiência pública (0,96%).

Tabela 3 – Modalidade do Mecanismo de Participação

Mecanismo de Participação	Quantidade de iniciativas
Conselho	72
Consulta Pública	28
Participação em comitê	3
Audiência Pública	1

Fonte: Elaboração própria, 2021.

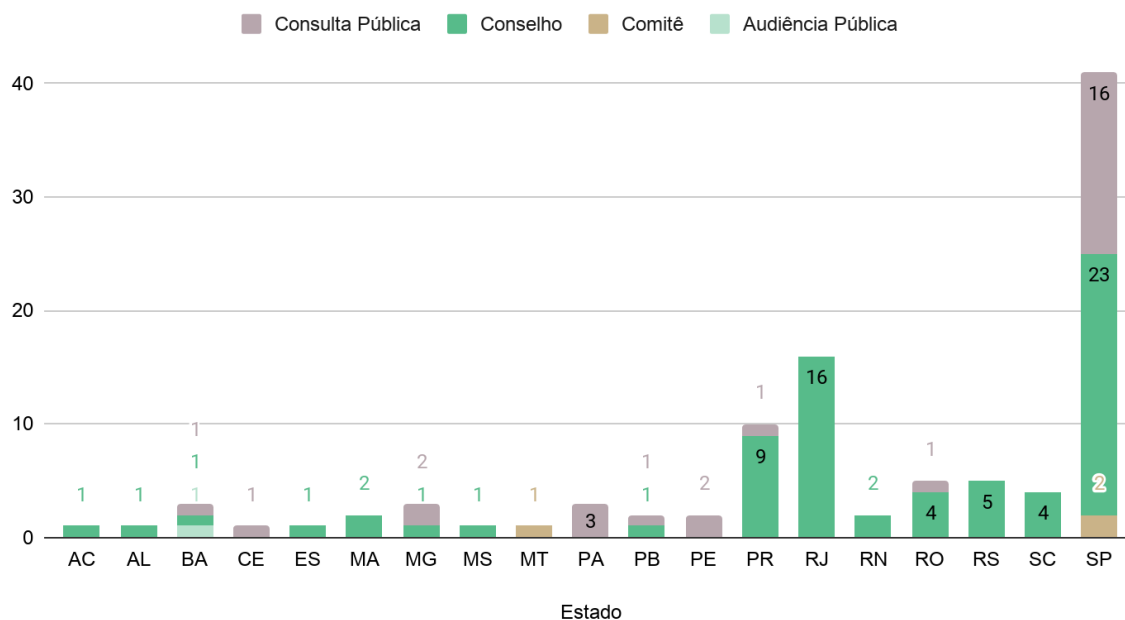
Na tabela acima, contabilizamos como consulta pública uma iniciativa de Canaã dos Carajás/PA que poderia estar também na categoria de conselhos, dado que tem a particularidade de ser uma consulta pública sobre avaliação do ensino remoto realizada pelo Conselho Municipal de Educação, com apoio da Secretaria Municipal de Educação.

A maioria das consultas públicas digitais foi realizada através de questionários com perguntas fechadas e abertas, mas há casos como a consulta de Rio Claro/SP sobre o retorno das aulas presenciais em que a participação deu-se através de e-mails enviados para a secretária, apresentando críticas e sugestões a um plano previamente apresentado pela prefeitura, ou a consulta de Sobral/CE, sobre o mesmo tema, que a participação por formulário online foi complementada por participação via ligação telefônica.

A Figura 2 mostra a distribuição de modalidades de iniciativas para cada Unidade Federativa (UF). Destaca-se a proporção de consultas públicas no Estado de São Paulo, que corresponde a 39% do total levantado no estado. Com a exceção de uma iniciativa em São Paulo capital sobre ocupação de espaços públicos durante e após a pandemia, todas as consultas públicas são sobre o retorno presencial das atividades escolares. Todas acontecem em períodos próximos, sendo duas em julho, dez em agosto e três em setembro, o que nos leva a pensar que uma iniciativa possa ter estimulado a outra, algo que deverá ser investigado em pesquisas futuras. E esta temática nos leva ao debate da terceira hipótese, sobre a predominância de iniciativas relacionadas à educação.

Figura 2 – Modalidade das iniciativas por UF.

Modalidade das iniciativas por UF



Fonte: Elaboração própria, 2021.

4.3 Temática das Iniciativas de Participação

A grande maioria das iniciativas (77) está relacionada com a educação, envolvendo principalmente reabertura de escolas, decisões sobre ensino remoto e readequação de calendários escolares. Há também decisões relacionadas ao cômputo das atividades em um ano tão afetado na educação, à garantia de alimentação e distribuição de merendas aos alunos e outros temas que envolvem a comunidade escolar.

Além da temática, outro indicador da predominância da pauta da educação dentre os processos participativos é a distribuição dos órgãos participantes de cada iniciativa. Os conselhos municipais de educação participaram de 52 das 104 iniciativas levantadas, e as secretarias municipais de educação participaram de 24 iniciativas. Para este indicador, foram levantadas todas as entidades envolvidas em cada uma das iniciativas, e muitas delas tinham o envolvimento de mais de um órgão municipal.

Os conselhos municipais de saúde e as secretarias municipais de saúde participaram, respectivamente, de nove e três iniciativas. Já os conselhos de assistência social participaram de quatro, os de alimentação escolar de três e há outras três iniciativas que as prefeituras não indicaram qual a pasta responsável, que foram então classificadas como iniciativas gerais da prefeitura. Há também iniciativas com o envolvimento de pastas e conselhos ligadas à cultura, aos direitos de crianças e adolescentes, a esportes, ao desenvolvimento econômico, além de

órgãos estaduais e federais, como universidades.

4.4 Caráter Decisório da Participação

Em relação ao caráter da participação, a maioria das iniciativas fornece insumos para que o executivo tome a decisão (69,23%). Categorizamos 12,50% das iniciativas como tomada de decisão, sendo duas de comitês de enfrentamento ao Covid-19, uma de consulta pública, uma de audiência pública e as demais de conselho. Somam-se 18,27% de iniciativas de aprovação, todas de situações em que conselhos municipais aprovaram alguma proposta da prefeitura.

A Secretaria Municipal de Educação de Sobral, no Ceará, realizou uma consulta pública em dezembro com familiares e responsáveis de alunos que tinha como objetivo validar uma decisão já tomada pela Secretaria. Como afirmam em divulgação, caso a população fosse favorável à retomada das atividades escolares, esta se daria em 18 de janeiro - mas respeitando as regras e indicações do Governo do Estado e a situação epidemiológica do município. Esta é a única consulta pública com caráter de decisão.

Outro aspecto que merece ser discutido é o grau de abertura dos mecanismos de participação. A maioria das iniciativas era restrita a públicos específicos, como as deliberações exclusivas para membros de conselhos, algumas consultas sobre educação exclusivas para pais/responsáveis e comunidade escolar, dentre outros critérios. Apenas nove das 104 iniciativas eram abertas a qualquer cidadão que quisesse participar, sendo todas consultas públicas. Oito delas eram sobre a retomada das aulas presenciais, sem caráter vinculativo: sendo 7 de diagnóstico e 1 de pedido/recomendação. Apenas uma tinha caráter mais geral sobre uso do espaço público, também com caráter de pedido/recomendação.

Além destas nove, há o caso de Poços de Caldas/MG, que realizou em formato de consulta pública uma pesquisa sobre subnotificação de casos de Covid-19 no município, e os participantes foram selecionados por meio de sorteio.

Dentre as demais iniciativas, 68 foram exclusivas para os membros do conselho municipal envolvido, e outras quatro incluíam, além dos conselheiros, servidores da secretaria municipal correspondente e outros convidados. Outras iniciativas, sobretudo da educação, se diferenciavam ao incluir funcionários da educação, alunos ou apenas pais e responsáveis. As duas consultas públicas sobre a Lei de Emergência Cultural, de Jequié/BA e Rafael Jambeiro/BA, eram restritas para artistas e trabalhadores da cultura.

5. Considerações Finais

O artigo ilustra a tentativa de governos municipais tomarem decisões complexas a partir da participação da população. Sobretudo as decisões sobre reabertura de escolas e ensino híbrido poderiam valer-se de diretrizes e indicadores nacionais, considerando taxa de transmissão, índice de contaminação e adequação escolar, que auxiliariam os municípios a

definir qual o melhor momento para realizar atividades escolares presenciais. No entanto, a ausência de tais definições escancara o impacto de uma crise no federalismo brasileiro e acaba sendo contingente para a formulação de saídas relativamente inovadoras pelos municípios.

O mapeamento realizado tem enorme potencial por retratar, ainda que não em sua totalidade, o uso da participação digital no enfrentamento à pandemia, por parte das prefeituras brasileiras. A seção anterior, de apresentação dos resultados, detalhou as principais características deste conjunto de iniciativas. Sendo assim, reservamos este espaço para tratar dos caminhos de pesquisa a partir do mapeamento.

A temática da educação, conectada sobretudo às decisões sobre ensino remoto ou presencial, foi a mais presente nas iniciativas apresentadas. O tema foi também alvo de muita atenção da opinião pública durante o ano de 2020, tanto por sua relevância para os cidadãos, como pela pressão de grupos bem articulados, tais como os sindicatos de professores e os sindicatos patronais de escolas particulares. Um caminho de pesquisa interessante é compreender as disputas que envolviam estas decisões e como manifestou-se a participação na gestão escolar. Este mapeamento pode servir como base para a seleção de casos.

Análises comparativas podem ser feita entre os diferentes temas, como comparando a educação com os demais setores a fim de compreender se há padrões específicos no conjunto de iniciativas relacionadas à temática, ou então futuramente entre o ano de 2020 e o ano de 2021, a fim de compreender as diferenças nas duas etapas de enfrentamento à pandemia, além de os possíveis efeitos da troca de gestão em alguns municípios.

Uma continuidade já prevista para este estudo é uma análise sobre efetividade dos mecanismos de participação levantados no mapeamento, a partir do ponto de vista dos gestores municipais que os elaboraram. A pesquisa visará compreender as motivações em realizar processos participativos no enfrentamento à pandemia e tem como hipótese que predomina a busca por aumento de legitimidade e compartilhamento de responsabilidades relacionadas a decisões impopulares. Além disso, versará sobre a avaliação dos resultados e das vantagens e desvantagens da realização de processos inteiramente digitais.

O Painel TIC COVID-19 sobre o uso da Internet no Brasil durante a pandemia do novo coronavírus, publicado em 2021, mostrou um aumento expressivo na realização de serviços públicos através da internet durante a pandemia, em comparação aos dados das pesquisas TIC Domicílios de 2018 e 2019. Apesar de o aumento ser maior nas classes C, D e E, estes grupos ainda realizam serviços de governo eletrônico em menor proporção do que os usuários de Internet das classes A e B e os com maior grau de escolaridade. O relatório da pesquisa sugere, ao apresentar estes resultados, que se trata de uma limitação para as ações de enfrentamento à pandemia que dependem do acesso à internet. Portanto, destaca-se a necessidade de pesquisas que analisem profundamente as experiências de participação digital no enfrentamento à pandemia a fim de identificar se a população, sobretudo as classes baixas e os grupos com

menor escolaridade, conseguiram se envolver.

Referências

- ABERS, R. N.; BÜLOW, M. V. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 28, n.3, p. 52-84, 2011.
- ABRANCHES, S. **O tempo dos governantes incidentais**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.
- ABRÚCIO, F., GRIN, E., FRANZESE, C., SEGATTO, C., COUTO, C. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677. Rio de Janeiro, jul. – ago. 2020.
- ALMEIDA, D. C. R. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Sociedade e Estado**, v. 32, n.3, pp.649-680, 2017.
- AVRITZER, L. Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Lua Nova**, n. 49, p. 25-46. São Paulo, 2000.
- AVRITZER, L. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. A inovação democrática no Brasil. Editora Cortez: São Paulo, 2003.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-68, 2008.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. In: **Opinião Pública**, v. 18, pp. 383,398, 2012.
- AVRITZER, L. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.
- AVRITZER, L.; DELGADO, P. **Crises na democracia: legitimidade, participação e inclusão**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.
- BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação Eletrônica e suas Relações com Governo Eletrônico, Efetividade Governamental e Accountability. **Organizações & Sociedade**, v. 23, n. 78, p. 487-506, 2016.
- BRAGATTO, R. C. **Participação política e o Marco Civil da Internet**: vontade política, tradição associativa e desenho institucional. Tese de Doutorado em Sociologia pela UFPR. Curitiba, 2016
- BRUNS, A. Filter bubble. **Internet Policy Review**, v. 8, n. 4, p.14-26. 2019.
- BURGOS, R. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.
- DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, 2004.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. R.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: Dagnino, E.; Olvera, A. R.; Panfichi, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas: Editora Unicamp, 2006.
- FARINIUK, T. Smart cities e pandemia: tecnologias digitais na gestão pública de cidades brasileiras. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 860-873. Rio de Janeiro, jul. - ago. 2020.

- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M.; SOUZA, N. R. de (org.). **Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Editora UFPR, 2004.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M.; SOUZA, N. R. de. Recursos, decisão e poder: os conselhos gestores de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n.60, p. 67-82, 2006.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M.; SOUZA, N. R. de; RIBEIRO, E. A. Cultura Política e Desigualdade: O Caso dos Conselhos Municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 125-145, 2011.
- GOMES, W. 20 anos de política, Estado e democracia digitais: uma “cartografia” do campo. In: SILVA, S. BRAGATTO, R. SAMPAIO, R. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, cap. 2, p. 39-76. 2016.
- HARARI, Y. N. Yuval Noah Harari: the world after coronavirus. **Financial Times**, publicado em 20 de março de 2020. Disponível em: https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75?fbclid=IwAR3hfSZJhv_F5YdjuSO3ExfeJZebeD7pL7gYjnihQmyzsp98CzM0kZA040. Acessado em 29 de março de 2021.
- HELD, 1987 HELD, D. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HONIG, B. Public Things: Jonathan Lear’s Radical Hope, Lars von Trier’s Melancholia, and the Democratic Need. **Political Research Quarterly**, 1-14. University of Utah, 2015.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, pp. 43-66, 2006.
- LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, v. 84, p. 353-364, 2011.
- LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157, 187, 2015.
- LEVITSKY, S., ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70, pp. 139-170, 2007.
- LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA; J. Orçamento participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: Julian Borba; Lígia Helena Hahn Lüchmann. (Org.). **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. 1 ed. Florianópolis: Insular, v. 1, p. 21-59, 2007.
- MACPHERSON, C.B. **The Life and Times of Liberal Democracy**. Oxford University Press, 1987 [1977].
- MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso brasileiro**. Salvador, 498 f. Tese (doutorado). Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, 2008.
- MEDEIROS, B., GOLDONI, L., BATISTA JR., E., ROCHA, H. O uso do ciberespaço pela administração pública na pandemia da COVID-19: diagnósticos e vulnerabilidades. **Revista de Administração Pública**, v.54, n. 4, p.650-662. Rio de Janeiro, jul. - ago. 2020.
- MELO, C.; CABRAL, S. A grande crise e as crises brasileiras: o efeito catalisador da Covid-19. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3681-3688. 2020.
- MORAES, I. H.; VEIGA, L. F.; VASCONCELLOS, M. M.; SANTOS, R. F. R S. Inclusão digital e conselheiros de saúde: uma política para a redução da desigualdade social no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, p. 879-888, 2009.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estudo sobre governo eletrônico da**

- Organização das Nações Unidas 2018.** Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, 2018.
- ORTIZ, M.; VICTER, G., CARDOSO, D. Usos e fronteiras da participação digital: as experiências das plataformas colaborativas da Prefeitura de Niterói. **Congresso CONSAD de Gestão Pública.** Brasília, jul. 2017.
- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, J. V. Q. **É pra valer? Experiências da Democracia Digital Brasileira:** Um estudo de caso do Marco Civil da Internet. Dissertação do Mestrado em Ciência Política pela FFLCH-USP. São Paulo, 2015.
- Pesquisa web sobre o uso da Internet no Brasil durante a pandemia do novo coronavírus:** Painel TIC COVID-19 [livro eletrônico]. Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021
- POULANTZAS, N. **State, Power, Socialism.** Londres: Verso, 2000.
- PRZEWORSKI, A. **Crises da democracia.** Cambridge University Press, 2019.
- RUNCIMAN, D. **Como a democracia chega ao fim.** São Paulo: Todavia, 2018.
- SÆBØ, Ø., ROSE, J., & FLAK, L. S. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. **Government Information Quarterly**, 25, n. 3, p.400–428, 2008.
- SAMPAIO, R. **Participação e deliberação na internet:** um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.
- SAMPAIO, R. Democracia digital no Brasil: uma prospecção das iniciativas relevantes. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 4, n. 1-2, 2013.
- SILVA, S. BRAGATTO, R. SAMPAIO, R. **Democracia digital, comunicação política e redes:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.
- SMITH, R. S., CRAGLIA, M. Digital Participation and Access to Geographic Information: A Case Study of Local Government in the United Kingdom. **URISA Journal**, n. 15, APA II. 2003.
- SOUZA, C. e FONTANELLI, F. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a COVID-19 mudou a dinâmica federativa? In: **Governo Bolsonaro:** retrocesso democrático e degradação política. São Paulo: autêntica, 2021.
- TATAGIBA, L. **Participação, Cultura Política e Modelos de gestão:** A democracia gerencial e suas ambivalências. 189f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- TEIXEIRA, A. C. C. **Para além do voto:** uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). 174f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.
- WAMPLER, B. **Participatory Budgeting in Brazil:** contestation, cooperation, and accountability. University Park, Pa: Pennsylvania State University Press, 2007.

Artigo recebido em: 2021-09-14

Artigo aceito em: 2021-11-10