



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

LUCIANO QUINTÃO ATAÍDE

**DEMOCRACIA DIGITAL E PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO DE GOVERNO:
UM ESTUDO SOBRE O PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO
DO ESTADO DA BAHIA 2012-2015 E 2016-2019**

Salvador
2016

LUCIANO QUINTÃO ATAÍDE

**DEMOCRACIA DIGITAL E PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO DE GOVERNO:
UM ESTUDO SOBRE O PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO
DO ESTADO DA BAHIA 2012-2015 E 2016-2019**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho

Salvador

2016

Escola de Administração - UFBA

A862 Ataíde, Luciano Quintão.

Democracia digital e planejamento estratégico de governo: um estudo sobre o Plano Plurianual Participativo do Estado da Bahia 2012-2015 e 2016-2019 / Luciano Quintão Ataíde. – 2016.

123 f.

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2016.

1. Internet na administração pública – Bahia. 2. Planejamento governamental – Bahia – Participação do cidadão. 3. Planejamento participativo - Bahia. 4. Administração pública – Processo decisório – Bahia. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 352.38

LUCIANO QUINTÃO ATAÍDE

**DEMOCRACIA DIGITAL E PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO DE GOVERNO:
UM ESTUDO SOBRE O PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO
DO ESTADO DA BAHIA 2012-2015 E 2016-2019**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada 17 de maio de 2016.

Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho – Orientador _____
Doutor em Regional Planning pela LSE- University of London
Professor da Universidade Federal da Bahia

Prof.^a Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos _____
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas
Professora da Universidade Federal da Bahia

Prof.^a Dra. Ana Rita Silva Sacramento _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Professora e Coordenadora da Faculdade Anísio Teixeira, FAT

**A José Nazareno Ataíde (*in memoriam*)
e Janir Quintão Ataíde, meus pais**

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal da Bahia pela formação acadêmica e educação de alta qualidade.

Ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) por todo apoio e infraestrutura oferecida.

Ao grande Professor Pinho pelas contribuições à pesquisa e os prazerosos debates e diálogos.

Agradeço também à Secretaria do Planejamento da Bahia, pelo apoio, e a Desenhahia – Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.

Sinto-me muito obrigado em retribuir a todos o conhecimento compartilhado.

Muita gratidão a minha família. Meu pai Nazareno, minha mãe Janir e meus irmãos, Cristiano, Fabiano e Juliano. À Rafaela e Malu, pura dádiva.

Aos colegas no NPGA, agradeço muito a colaboração e amizade. Vamos seguir juntos na produção do conhecimento em estudos críticos em administração.

O poder existe para servir, não para dominar.
Nessa direção há de ser canalizado o humano instinto do poder;
do contrário, será poder de destruição.

José Nazareno Ataíde, no livro “Kairós – Anotações e Filosofia”

ATAÍDE, Luciano Quintão. **Democracia Digital e Planejamento Estratégico de Governo: um estudo sobre o Plano Plurianual Participativo do Estado da Bahia 2012-2015 e 2016-2019.** 2016. 123 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

RESUMO

A proposta central desta pesquisa é examinar as características e os usos das tecnologias digitais que contribuem para o incremento de valores democráticos. Vamos analisar como a administração do Governo do Estado da Bahia, entre 2011 e 2015, empregou as novas tecnologias da comunicação e informação, especificamente a Internet, para melhorar a participação do cidadão na elaboração das políticas públicas e dos programas de governo. Para esta pesquisa, vamos fazer um recorte e usar como *corpus* empírico o Plano Plurianual Participativo (PPA-P) e sua interface digital, a página na internet com o endereço www.pparticipativo.ba.gov.br, denominado PPA-P NET. Esta pesquisa problematiza a inserção da participação social na elaboração e construção do Plano Plurianual. A problemática se evidencia quando se percebe que houve participação reduzida da população nessa plataforma digital e uma influência restrita sobre as decisões orçamentárias e de planejamento. Aqui, buscamos problematizar os limites desta iniciativa de democracia digital que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e limita o acesso dos cidadãos ao processo decisório. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que conta com a utilização das seguintes técnicas metodológicas: observação, análise de documentos e entrevistas semiestruturadas. Os resultados desta pesquisa indicam que a iniciativa baiana se ancora no conceito de transparência e *accountability*, do modelo liberal. Os canais de comunicação com capacidade participativa encontrados no *site* apresentam, como traço principal, uma interação individualizada, sem disponibilidade de dados aprofundados ou deliberação *online* sobre políticas públicas ou programas de governo. Adicionalmente, não foram detectados mecanismos motivadores a participação social *online* na elaboração do planejamento. Percebe-se que a iniciativa do Governo Estadual não contemplou a necessidade de um modelo mais participativo de democracia digital, com criação de canais *online* e mecanismos mais robustos de intervenção dos cidadãos nos processos de tomada de decisão sobre o Plano Plurianual.

Palavras-chave: planejamento governamental; Plano Plurianual; participação social online; democracia digital.

ATAÍDE, Luciano Quintão. **Digital Democracy and Strategic Government Planning: a study on Participatory Multi-Year Plan of the State of Bahia 2012-2015 and 2016-2019.** 123. il. 2016. Thesis (Master). School of Management, Federal University of Bahia, 2016.

ABSTRACT

The main purpose of this research is to examine the characteristics of digital technologies that contribute to democratic values. We analyze how the administration of the State of Bahia, in 2011 and 2015, used the new technologies of communication and information, specifically the Internet, to improve citizen participation in the elaboration of public policies and government programs. For this research, we use as empirical corpus the Participatory Multi-Year Plan and its digital interface, the web page www.ppaparticipativo.ba.gov.br called PPA- P NET. This research discusses the inclusion of social participation in the design and construction of the Multi-Year Plan. The problem is evident when we realize that there was low participation of the population in this digital platform and a limited influence on the budget and planning decisions. Here, we seek to question the limits of digital democracy initiative that plays the centralizing logic of power relations and limits the access of citizens to the decision-making process. This is a qualitative research that relies on the use of the following methodological techniques: observation, document analysis and semi-structured interviews. The results of this research indicate that the Bahia initiative is anchored in the concept of transparency and accountability, the liberal model. The channels of communication with participatory capacity found on the website have as main feature an individualized interaction without availability of detailed data or online deliberation about public policies and government programs. In addition, they were not detected to online social participation in development planning. It is noticed that the initiative of the State Government did not contemplate the need for a more participatory model of digital democracy, with the creation of online channels and more robust mechanisms of citizen intervention in decision-making processes on the Multi-Year Plan.

Keywords: Participatory government planning; Multi-Year Plan; online social participation; digital democracy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Reprodução da página inicial do site do Plano Plurianual da Bahia 2012-2015	16
Figura 2	Reprodução da página inicial do site do Plano Plurianual da Bahia 2016-2019	17
Figura 3	Quadro síntese da abordagem integrada de Bragatto	31
Figura 4	Representação gráfica do cruzamento entre publicidade, responsividade e porosidade através de seus níveis qualitativos	32
Quadro 1	Modelo de Análise da Pesquisa	34
Quadro 2	Técnicas metodológicas da pesquisa	36
Figura 5	Regras da Navegação orientada	37
Figura 6	Regras da Navegação orientada para páginas internas, conforme Silva (2009)	38
Figura 7	Publicidade: elementos qualitativos da navegação orientada para a publicidade	39
Figura 8	Resposividade: elementos qualitativos da navegação orientada, de Silva (2009)	39
Figura 9	Porosidade: elementos qualitativos da navegação orientada, de Silva (2009).....	40
Figura 10	Reprodução de um trecho (uma página, na íntegra) do Plano Plurianual 2012-2015	47
Figura 11	Reprodução de página Tela de Votação	50
Figura 12	Reprodução da página <i>Tela de Votação</i>	50
Quadro 3	Plano geral das opções de “Temas” existentes no Eixo Inclusão Social e Afirmação dos Direitos	51
Quadro 4	Plano geral das opções de “Temas” existentes no Eixo Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura	51
Quadro 5	Plano geral de “Temas” existentes no Eixo Gestão Democrática e Estado	52
Figura 13	Reprodução da página inicial do site do Plano Plurianual da Bahia 2012-2015	55
Figura 14	Resultado final da votação <i>online</i> , disponível apenas no sistema gerenciador e não divulgado ao público	57
Figura 15	Reprodução da página inicial, com destaque para o <i>hyperlink</i> “Contato”.....	59
Figura 16-	Reprodução da página inicial da página da Ouvidoria do Estado da Bahia na internet	60

Figura 17-	Reprodução da página interna de “Login” e identificação do usuário	61
Figura 18	Reprodução da página interna com o título “O PPA”	62
Figura 19	Reprodução da página interna com todas as informações do “Cadastro”....	63
Figura 20	Reprodução da página interna com as opções de voto para usuário	64
Figura 21	Fluxograma da participação social online na elaboração do Plano Plurianual 2012-2015	65
Figura 22	Reprodução da página interna “Diário de Bordo”	67
Figura 23	Reprodução da página interna “Programação”	69
Figura 24	Reprodução da capa da “Cartilha”, disponibilizada em PDF, com 16 páginas ilustradas	70
Figura 25	Reprodução da página interna da “Cartilha”, disponibilizada em PDF, com 16 páginas ilustradas	70
Figura 26	Reprodução parcial do arquivo em formato PDF disponibilizado no <i>hyperlink</i> “Território”	71
Figura 27	Reprodução da página interna “Links”	72
Figura 28	Organograma representativo da arquitetura da informação do website do PPA 2012-2015	73
Figura 29	Reprodução da página inicial da versão 2015-2019	75
Figura 30	Reprodução da página interna sobre Metodologia do PPA 2015-2019	77
Figura 31	Reprodução da página interna Escuta Social, versão 2015-2019	79
Figura 32	Reprodução da página interna sobre a Programação do PPA 2015-2019 ..	81
Figura 33	Organograma representativo da arquitetura da informação do website do PPA 2016-2019	83
Gráfico 1	Quantificação comparativa do propósito Publicidade e seus níveis de relações democráticos identificados durante navegação orientada	85
Gráfico 2	Quantificação comparativa do propósito Resposividade e seus níveis de relações democráticos identificados durante navegação orientada	86
Gráfico 3	Quantificação comparativa do propósito Porosidade e seus níveis de relações democráticos identificados durante navegação orientada	87
Figura 34	Reprodução da página inicial da versão 2012-2015	93
Quadro 6	Fragilidades no processo de Elaboração do Plano Plurianual Participativo	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Plano Geral dos Requisitos e Relações Qualitativas dos Propósitos Democráticos Identificados na Plataforma Digital do Plano Plurianual do Estado da Bahia 2011-2015	56
Tabela 2 -	Plano Geral dos Requisitos e Relações Qualitativas dos Propósitos Democráticos Identificados na Plataforma Digital do Plano Plurianual do Estado Da Bahia 2016-2019	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPPA	Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual
CEDETER	Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
PPA-P	Plano Plurianual Participativo
PPA-P NET	Plano Plurianual Participativo da Internet
SEPLAN	Secretaria do Planejamento
SERIN	Secretaria de Relações Institucionais
SIPLAN	Sistema Informatizado de Planejamento
TCE	Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	15
1.2	OBJETIVOS	18
1.2.1	Objetivo geral	18
1.2.2	Objetivos específicos	19
1.3	JUSTIFICATIVA	19
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	23
2.1	REVISÃO DE LITERATURA	23
2.1.1	Democracia no Brasil: história, participação e cultura política	25
2.2	INTERNET E DEMOCRACIA: POSSIBILIDADES MULTIFUNCIONAIS	28
2.3	MODELO DE ANÁLISE	30
3	METODOLOGIA.....	36
4	RESULTADOS	42
4.1	MODELO BRASILEIRO DE SISTEMA ORÇAMENTÁRIO	42
4.1.1	Modo participativo: o Plano Plurianual Participativa do Estado da Bahia	43
4.1.2	Grupos de Trabalho Territoriais, Conselhos e Plenárias	48
4.1.3	Web: a opção da internet para o processo democrático PPA 2012-2015	49
4.2	ANALISANDO O SITE E SEUS REQUISITOS DEMOCRÁTICOS: UM ESTUDO DE CASO	54
4.2.1	PPA-P NET 2012-2015: análise qualitativa do <i>website</i>	54
4.2.2	Página Inicial	58
4.2.3	Contato	59
4.2.4	Login	61
4.3	PÁGINAS INTERNAS	61
4.3.1	O PPA	62
4.3.2	Participe	63
4.4.3	Diário de Bordo	67
4.3.4	Programação	68
4.3.5	“Cartilha” e “Territórios”	69
4.3.6	Links	72
4.2.7	PPA Participativo 2016-2019: análise qualitativa do <i>website</i>	74
4.4	ANÁLISE COMPARATIVA E ACESSIBILIDADE WEB	84
4.4.1	Acessibilidade e Web Design	88
5	PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O DESEMPENHO DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL DA BAHIA	91
5.1	O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA PLATAFORMA DIGITAL E AS FRAGILIDADES DO PPA DA BAHIA	94
5.2	A EXPERIÊNCIA DO PPA PARTICIPATIVO E OS MODELOS RELACIONADOS À DEMOCRACIA DIGITAL	100

5.1.1	PPA Participativo digital analisado a luz das disposições de Dahlberg (2011)	102
5.1.1.1	Disposições Críticas para Renovação nas Relações de Poder: experiências brasileiras relacionadas à cultura <i>hacker</i>	106
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO	110
	REFERÊNCIAS	116

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

O tema desta dissertação é a democracia digital na administração pública brasileira. Vamos aqui destacar a dinâmica do Estado democrático contemporâneo e as possibilidades de comunicação *online* entre as instituições do Estado e a sociedade. Partimos da premissa que um bom desenho institucional, liderado por órgãos públicos, pode contribuir para fomentar a inclusão de um largo espectro de atores sociais na discussão e definição dos rumos a serem seguidos pela administração pública (COELHO, 2008).

No campo acadêmico e no debate sobre o sistema político, a percepção predominante é a do fenômeno caracterizado pela ampliação do distanciamento entre a esfera política (que produz as decisões no âmbito governamental) e a esfera civil (que legitima o poder dessa esfera política). De fato, o modelo liberal de democracia enfatizou o distanciamento entre essas duas esferas, tornando o campo político cada vez mais autônomo e especializado. Começou a ganhar força, principalmente a partir da década de 1970, a ideia de que a democracia moderna estaria passando por uma crise de legitimação e que precisaria de reformas. Os indícios desta percepção seriam fenômenos como os baixos índices de engajamento cívico, a queda da participação do cidadão nos pleitos eleitorais, o aumento da apatia política nas décadas seguintes (cf. SILVA, 2009; SAMPAIO, 2014; DALTON, 2008; PUTNAM, 2000; GOMES, 2007, BOBBIO, 2007; PINHO, 2008).

Ainda enquanto premissa e contexto, requer compreender que diversas iniciativas evidenciam que a Internet - por suas características e processos - fomenta valores democráticos como *accountability*, participação política, mobilização social, discussão política e deliberação pública (NORRIS, 2001; PINHO, 2008; GOMES, 2004; MAIA, 2011). Estudos apontam que as novas tecnologias digitais modificam radicalmente a natureza e o modo de funcionamento da democracia, do governo e do próprio Estado (CEPIK e CANABARRO, 2010). A proposta central desta pesquisa é examinar as características e os usos das tecnologias digitais que contribuem para o incremento de valores democráticos.

Vamos aqui analisar como a administração do Governo do Estado da Bahia, entre 2011 e 2015, empregou as novas tecnologias da comunicação e informação, especificamente a Internet, para melhorar a participação do cidadão nos assuntos públicos. Para esta pesquisa, vamos fazer um recorte e usar como *corpus* empírico o Plano Plurianual Participativo (PPA-P) 2012-2015 e 2015-2019 e sua interface digital, a página na internet com o endereço www.pparticipativo.ba.gov.br, denominado PPA-P NET.

Figura 1 -- Reprodução da página inicial do site do Plano Plurianual da Bahia 2012-2015



Fonte: Portal do PPA. Disponível em: www.pparticipativo.ba.gov.br. Acesso em: 20.06.2014

Figura 2 - Reprodução da página inicial do site do Plano Plurianual da Bahia 2016-2019



Fonte: Portal do PPA. Disponível em: www.pparticipativo.ba.gov.br. Acesso em: 01.12.2015

O PPA é o principal instrumento orçamentário e de planejamento de médio prazo (BAHIA, 2013), instituído pela Constituição Brasileira de 1988. Neste contexto atual, o surgimento das ferramentas digitais de comunicação tem desafiado a gestão pública a explorar novas formas de conexão com os seus cidadãos. A página do Plano Plurianual na Internet, aqui estudada, foi uma experiência inédita e também a mais relevante iniciativa registrada no estado da Bahia em que usa a tecnologia para aperfeiçoar as práticas democráticas na administração pública estadual, com maior publicidade, transparência e *accountability*.

Porém, esta pesquisa problematiza a inserção da participação social na elaboração e construção do Plano Plurianual. A problemática se evidencia quando se percebe que houve participação reduzida da população nessa plataforma digital e uma influência restrita sobre as decisões orçamentárias e de planejamento. “Muita tecnologia e pouca democracia”, como indica Pinho (2008). Aqui, buscamos problematizar os limites desta iniciativa de democracia digital que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e limita o acesso dos cidadãos ao processo decisório (cf. PAULA, 2003).

De modo mais amplo, partimos do pressuposto que as ações digitais do Governo Estadual baiano, especificamente o *site* do PPA 2012-2015, estão mais relacionadas à publicidade, à informação e à autopromoção dos agentes políticos, considerando que houve baixa oferta de chances reais de participação e de deliberação na Internet (cf. MARQUES, MIOLA, 2007; SILVA, 2009). Considera-se ainda que a gestão pública local, através de suas Secretarias Estaduais, tende a resistir às mudanças estruturais propostas pela internet. Enquanto pressuposto, os recursos digitais implementados pelo PPA do estado da Bahia não se mostravam eficazes para elevar a participação social nas decisões públicas.

A sociedade, por sua vez, tem mostrado que a direção da participação cidadã é necessária para que o Estado avance qualitativamente na relação e sabe-se que, na área tecnológica, existe viabilidade para atingir os objetivos de uma comunicação mais eficiente (PINHO, 2008). As propriedades interativas e as potencialidades dos meios digitais seriam capazes de viabilizar formas de comunicação em larga escala mais horizontais, de modo mais eficiente (SILVA, 2009). A Internet oferece estrutura mais aberta, transversal, livre e colaborativa (LE MOS e LÉVY, 2010) que potencializa hoje a criação de novas formas de participação democrática. Diante das afirmações acima, propôs-se a seguinte pergunta de pesquisa: Qual é o estágio do uso da Internet pela administração pública estadual da Bahia a serviço da participação social?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Diagnosticar e analisar em que estágio encontra-se o uso da Internet pela administração pública estadual da Bahia na elaboração do Plano Plurianual Participativo.

1.2.2 Objetivos específicos

1. Descrever e analisar as ações do Governo do Estado da Bahia e o emprego das novas tecnologias da comunicação e informação, especificamente a Internet, na experiência do Plano Plurianual.
2. Identificar e categorizar os principais requisitos ou princípios democráticos que a interface digital do Estado assumiu e como se materializou o processo de participação online;
3. Verificar como a experiência do PPA Participativo insere-se no campo dos estudos relacionados democracia digital, de acordo com suas classificações, disposições e modelos.
4. Avaliar os limites da plataforma de democracia digital para propor uma renovação nas relações de poder que limitam o acesso dos cidadãos ao processo decisório na administração pública.

1.3 JUSTIFICATIVA

Justifica-se a escolha desse *corpus* empírico já que o Plano Plurianual é o principal instrumento orçamentário e de planejamento de médio prazo, instituído pela Constituição Brasileira de 1988, como descreveremos com mais detalhes nesta dissertação. É uma lei de iniciativa do Executivo e que contém as diretrizes, objetivos e metas da administração com periodicidade quadrienal (SANCHES, 2008). Considera-se a importância do plano plurianual já que é instrumento norteador das ações de governo e das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais. Algo substancial o suficiente para levantar a necessidade de estudos empíricos sobre o assunto, já que instituições públicas, como aqui na Bahia, têm tomado iniciativas inéditas para oferecer soluções digitais que conferem aos cidadãos soberania e influência decisiva nas ações de Estado.

O PPA é um instrumento de planejamento elaborado não somente pelos governos estaduais, mas também pelo governo federal e municípios brasileiros. Como destaca Oliveira

(2013), o planejamento governamental é uma função do Estado que tem por finalidade construir uma estratégia alinhada a uma visão de futuro capaz de afirmar, no presente, “escolhas que resultem no desenvolvimento, [...] como garantia de bem-estar, cidadania e democracia” (p.40). O planejamento explicita os compromissos dos governos com a sociedade: o que será feito, como será feito e quais os recursos que serão mobilizados (OLIVEIRA, 2013).

Nos últimos anos, a participação social começou a ser introduzida na elaboração do planejamento dos PPAs, federal, estaduais e municipais. Entre os motivos estão as experiências anteriores em estados e municípios com o Orçamento Participativo e a nova tônica de relação dos governos com a sociedade civil (AMARAL, 2014). A interação entre planejamento governamental e participação social vem tomando nova face no Brasil há menos de uma década em alguns estados brasileiros, a exemplo do que se realizou no Orçamento Participativo com o processo orçamentário, desde a primeira experiência na cidade de Porto Alegre ainda na década de 1980.

Mecanismos inéditos de participação social têm sido criados para subsidiar a construção dos PPAs estaduais. Ressalta-se a ampliação dos espaços de participação da sociedade no processo de elaboração do PPA do estado da Bahia - que estão descritos nesta dissertação - já que houve a possibilidade de se discutir a elaboração em plenárias presenciais, audiências públicas, na capital e no interior do estado. Com finalidade de aprimorar o processo, nesses encontros presenciais, com grupos sociais, foram desenvolvidas propostas que foram registradas, analisadas e selecionadas. Mas como objeto central deste trabalho, focamos na análise da participação social em ambiente digital, ou seja, como se deu a participação da sociedade por canais eletrônicos que têm especificidades diferentes da participação presencial.

A experiência, analisada nesta dissertação, foi a mais relevante registrada no estado da Bahia em que usa a tecnologia digital para aperfeiçoar as práticas democráticas. O *website* do PPA Participativo do Estado da Bahia é o nosso estudo de caso, na tentativa de enquadrá-los entre todas aquelas diferentes modelos de interação mantidas entre Estado e sociedade, através do emprego dos recursos digitais de comunicação.

Nessa página, foi disponibilizada à população a possibilidade de se manifestar. Por meio do *website* www.ppaparticipativo.ba.gov.br o cidadão contou com a opção de indicar as prioridades temáticas para o PPA 2012-2015, através de um processo simplificado de votação. Depois de cadastrar algumas informações e indicar a região onde reside, o usuário teve acesso

à matriz temática do PPA, com os “Eixos Estruturantes”, “Núcleos Temáticos” e “Temas”, tendo a possibilidade de indicar como prioritário até dez “Temas” de qualquer dos eixos. Além disso, como veremos adiante, o ambiente digital do PPA serviu de repositório de informações, potencialmente acessível a qualquer cidadão, criando melhores condições para transparência e a publicidade de conteúdo de interesse público.

Dessa forma, a utilização de votação através da Internet permitiu, segundo a Secretaria do Planejamento (Seplan) do Estado da Bahia, mapear as prioridades temáticas por território sinalizando quais temas o cidadão considera mais importantes na construção do PPA. Os 7.683 usuários cadastrados fizeram indicações que foram coletadas entre os meses de abril de 2011 e janeiro de 2015, período em que o site permaneceu disponível. O número representa 0,08% do eleitorado no estado (de um total de 10,1 milhões de eleitores, segundo o Tribunal Superior Eleitoral, com dados de 2012).

Em nossas análises, vamos explorar como se configurou a participação social *online* no processo de elaboração do PPA, entre outros temas como a natureza da participação, canais, formatos. O acesso ao banco de dados de 7.683 usuários do PPA-P NET 2012-2015 foi autorizado exclusivamente para essa pesquisa. Os dados de perfil dos participantes contêm nome, data de nascimento, município, escolaridade, renda e outras informações complementares.

Há escassos estudos empíricos sobre planejamento governamental e a participação social via Internet na Bahia. Segundo Amaral (2014), é quase nula na literatura a existência de informações sobre essa temática. Os casos mais estudados no Brasil são as iniciativas de Orçamentos Participativo Online de Belo Horizonte e outras experiências no estado de Minas Gerais e Rio Grande do Sul (ver VAZ *et al*, 2003; SAMPAIO, 2009; PESSI, 2003; FERREIRA, 2011; ABREU, 2009; BEST *et al*, 2011). Temos insuficiência de estudos acadêmicos mais amplos no estado da Bahia sobre os aspectos da participação social *online* e planejamento em âmbito estadual.

Com esta pesquisa, pretendemos contribuir para o fortalecimento, com maior convergência, entre os conceitos, já que há carência de estudos mais detidos sobre “planejamento e participação *online*”. Pretende-se oferecer uma contribuição para melhor compreensão do fenômeno de utilização das tecnologias da informação e comunicação nos processos de elaboração dos planos de médio prazo na administração pública brasileira.

Vamos ver, nesta dissertação, como as mudanças nos modos de produzir comunicação pública em ambiente digital estão sendo praticadas pelo Estado democrático na atualidade. Abordaremos os requisitos e princípios democráticos que foram cumpridos pela recém-estruturada interface digital do Estado com o cidadão; aqui, especificamente, a iniciativa do Governo da Bahia. Neste estudo, o foco é pensar a qualidade da participação social na produção das decisões públicas que ocorrem em ambiente digital; aqui, a Internet, como veremos a seguir.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 REVISÃO DE LITERATURA

Este trabalho aborda as características e as exigências da democracia moderna para a interface digital do Estado com seus cidadãos, aqui analisado o estudo de caso do poder executivo do estado da Bahia, através das páginas institucionais na Internet. Vários governos passaram a utilizar a Internet como instrumento de interação com o cidadão.

Mais especificamente, destacam-se, neste trabalho, a dinâmica do Estado democrático contemporâneo e as possibilidades de comunicação *online* entre as instituições do Estado e os cidadãos que o constituem. Como destaca Norberto Bobbio (2007), “por regime democrático entende-se, primariamente, um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (p.12).

Os estudos e referências bibliográficas que serão aqui mencionados cumprem a função de fundamentar a ideia de participação social a partir das teorias da democracia e da evolução histórica da administração pública no Brasil. Abordaremos como os processos de comunicação são percebidos nos principais modelos que tratam da participação civil na política e na administração pública.

O modelo liberal de democracia, como explicado na Introdução, enfatizou o distanciamento, tornando o campo político cada vez mais autônomo e especializado. Principalmente a partir da década de 1970, ganhou notoriedade a ideia de que a democracia moderna estaria passando por uma crise de legitimação e que precisaria de reformas. Para Gomes (2010), há uma redução factual da democracia política à democracia eleitoral, instrumento por meio do qual os soberanos (o povo) renunciam, pelo período dos mandatos, à sua soberania, tornando-se, servos de mandatários por eles eleitos. Significa que as democracias liberais foram estruturalmente projetadas com base em um pressuposto: o governo representativo só existe porque há uma separação clara entre esfera civil e esfera política. Os primeiros legitimam o poder; os segundos o operam (SILVA, 2009). Essa visão liberal-

representativa, que, na prática, se transformou na concepção hegemônica de democracia no Ocidente, levou a uma restrição das formas de participação e soberania, favorecendo a um consenso em torno de um procedimento eleitoral destinado à formação de governos e de garantia da ordem institucional política.

Na democracia liberal-representativa, o cidadão comum não participa efetiva ou diretamente da construção das decisões. A democracia aqui, portanto, é reduzida a um procedimento pelo qual os indivíduos têm o poder de selecionar seus líderes políticos no processo eleitoral. Nesse caso, a democracia assume a forma de um modelo elitista e majoritário (MARQUES, 2008). Na prática, isso quer dizer que o cidadão comum tem a oportunidade de aceitar ou recusar aqueles designados para governá-lo.

De fato, a participação do cidadão neste modelo se restringe a votar nos respectivos representantes na forma prevista, em seu princípio da legalidade, quando é periodicamente convocado para tanto. Na prática da democracia liberal, os participantes plenos são os membros de elites políticas em partidos e em instituições públicas. Cabe ao cidadão, quando eleitor, analisar os “concorrentes” e premiar o seu candidato com seu voto ou penalizá-lo votando em seu adversário, como confirma Bobbio (2007). Silva (2009) também destaca que atualmente, temos a predominância de um tipo específico de representação na qual o cidadão elege representantes a fim de que estes deliberem e tomem decisões em seu lugar. O mandato de confiança ou representação estipula que ao representante é dado certo grau de autonomia: é eleito para deliberar em nome daqueles que o elegeram (SILVA, 2009).

Dessa forma, para a maioria dos cidadãos, a participação na democracia se estabelece por meio do voto em eleições periódicas. A tradição liberal mostra-se, portanto, inconciliável com a maximização da expressão e da vontade popular. Nos últimos 20 anos, houve um expressivo aumento das críticas contra a ênfase dada à representação no modelo da democracia liberal vigente (SILVA, 2009).

Assim, de acordo com o que apresenta Gomes (2007), a afirmação de que o regime democrático de governo está em crise encontra eco em praticamente todas as vertentes de estudos que se dedicam à democracia, ainda que a turbulência seja creditada a razões diferentes, a depender da escola de cada autor. Participacionistas, republicanos, comunitaristas, liberais, libertários, deliberacionistas: cada um desses conjuntos de estudiosos está pronto para descrever os problemas e dificuldades do regime em questão; a diagnosticar incompetências do sistema

em dar atenção a demandas específicas; a propor reformas fundamentais que levem a democracia a uma “nova era”. E a Internet, como veremos neste trabalho, possui grande relevância na dinâmica social, capaz de colaborar no aperfeiçoamento da nossa experiência democrática no Brasil.

2.1.1 Democracia no Brasil: história, participação e cultura política

Para avançarmos em nosso referencial teórico, torna-se necessário destacarmos a cultura política, a sociedade brasileira e sua evolução histórica. O processo histórico do Brasil comprova, segundo Nogueira (1998 e 2006), uma institucionalização precária do político, “afastando-o da democracia e diminuindo sua capacidade de processar demandas, tensões e contradições” (NOGUEIRA, 1998, p.12), dispensando a sociedade civil de maior protagonismo político. Segundo Pinho (2011), tem se detectado um abandono ou desvalorização da política e o diagnóstico começa com a constatação que somos uma sociedade passiva, marcada por forte apatia, conformismo, aceitação da ordem existente.

O processo de formação do Estado no Brasil sempre conviveu com déficits em termos de gestão pública e participação social, com precariedade da administração pública brasileira diante de seu caráter patrimonialista, conforme indica Nogueira (2006). Pinho (2011) também destaca que a situação tem raízes na formação história brasileira marcada pelo patrimonialismo. Para Nogueira, a modernização do aparelho de Estado não teve como se completar: a estrutura administrativa e a burocracia passaram a ganhar a legitimidade por meio do uso intensivo de práticas bem pouco modernas. “A administração pública brasileira permaneceu como que parada no tempo (NOGUEIRA 1998: 90), imune à modernização do País e às novas exigências da democracia.

O Estado brasileiro não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano: “um Estado burocrático e enxertado de patrimonialismo”, reafirma Nogueira (1998, p. 13) com dificuldades de plena generalização da eficácia e eficiência. Com isso, dificultou-se a constituição de uma tradição democrática expressiva e inibiu a auto-organização da sociedade brasileira.

Destaca-se também, por Bethell (2002), que Brasil não passou por um aprendizado

significativo de autogoverno representativo. O próprio sistema presidencial seria um obstáculo importante ao funcionamento apropriado da democracia representativa no Brasil. "É a expressão e reforço do personalismo e de um certo autoritarismo profundamente enraizados dos na cultura política do país" (BETHELL, 2002, p. 24).

A história do Brasil, portanto, demonstra que a República foi construída com a prevalência do Executivo, dominado por um sistema político enrijecido, burocratizado e incapaz de responder aos movimentos da democracia contemporânea. A República acabou por "ser organizada à base de um jogo político regionalizado, oligárquico e excludente" (NOGUEIRA, 1998)

Essas condições no Brasil não favorecem a possibilidade de mudanças substantivas e nem facilitam a constituição de um agregado consistente de gestores tecnicamente atualizados e radicalmente dedicados ao que é público. De fato, torna-se bem árduo o fortalecimento da democracia brasileira“ diante da projeção de interesses particulares exacerbados, egoístas, fechados em sim, pouco comunicantes” (NOGUEIRA, 1998, p.14). A sociedade brasileira não demonstra estar adquirindo maior capacidade de organização e articulação política, segundo Nogueira. “A sociedade persiste em uma mobilização precária, massa populacional amorfa e dissociada típica do Brasil. Faltam-nos (...) sujeitos, cultura política e teorias. O caminho é tortuoso e difícil” (NOGUEIRA, 1998, p.16).

Em outro estudo, Carvalho (2002:68) já aponta que a falta de identificação dos brasileiros com sua própria história combina-se à falta de confiança e até a rejeição aberta ao sistema político e seus líderes. O povo não confia em seus líderes e instituições, mas pouco faz tomar o destino em suas próprias mãos e tornar o campo político mais responsável perante as necessidades públicas. Somos, estruturalmente, “uma sociedade de história lenta” (MARTINS, 2011: 08).Martins (2011) argumenta que anomalias do Brasil contemporâneo se explica pela permanência das heranças e pendências do passado, que coexistem fortemente com elementos modernos. Permanecem inalterados elementos fundamentais das estruturas sociais profundas, vinculadas às relações sociais, às mentalidades e às instituições. A combinação das formas tradicionais com as formas modernas cria o ritmo lento das mudanças do país, freando o desenvolvimento social e político “de nosso capitalismo de extremos desencontrados” (MARTINS, 2011, p. 8). A “sociedade de história lenta” ancora-se em instrumentos de “clientelismo eleitoral”, que - segundo Martins (2011, p. 9) - inviabiliza a democracia com

consequências na institucionalização do “conformismo político” e a transformação das “massas desvalidas” em “sócios menores do poder”, vinculando-as à tutela estatal.

Sorj (2000, p. 26) confirma que a sociabilidade brasileira tem frágeis componentes cívicos, uma baixa identificação com os símbolos políticos de Estado e a noção do interesse público. “A falta de formação cívica tem sua fonte principal no baixo nível de escolaridade. (...) O patrimonialismo e a impunidade também contribuíram para a falta de identificação com valores cívicos e noção de um espaço público comum e a uma relação clientelística e paternalista de poder” (p.30).

Com isso, a democracia brasileira não foi legitimada de maneira ampla e profunda (BETHELL, 2002). Pesquisas, como *Democracy Index*¹ de 2015, também confirmam o declínio na confiança pública nos políticos, nos partidos, nas instituições políticas como na própria democracia. O índice comprova que a democracia no Brasil sofre com baixa participação política. O Brasil é classificado como "democracia falha". É – segundo o estudo – um país, que apesar de terem eleições livres e respeito às liberdades civis básicas, apresentam "fraquezas significativas" em outros aspectos da democracia - como “problemas de governança e de cultura política, assim como baixos índices de participação política da população”.

Até aqui examinamos essa visão de “crise democrática”, que segundo Gomes (2005), está nas práticas, instituições e valores da política contemporânea que se afastam da democracia desejável. A afirmação da baixa participação democrática é um diagnóstico sobre o padrão democrático das sociedades contemporâneas. É o caso do Brasil e de diversos outros países.

Por outro lado, se este é o quadro de “crise” da participação democrática - presencial, material, analógica - a participação digital, via internet, passa ser vista como uma tábua de salvação, para os otimistas, conforme detalhado por Pinho (2011). Como veremos a seguir neste referencial teórico, a internet permitiria "radicalizar a democracia, criando um novo espaço público construído em torno de uma sociedade civil que se organizará à margem do Estado" (SORJ, 2001, p. 57).

Neste contexto, o próximo passo desta dissertação consistirá em analisar a entrada em cena dos novos meios de comunicação, particularmente da Internet. As novas tecnologias - e

¹ O DemocracyIndex é um índice que examina o estado da democracia em mais de 150 países, elaborado pela The Economist Intelligence Unit. Os dados se concentram em cinco categorias gerais: o processo eleitoral e pluralismo, as liberdades civis, o funcionamento do governo, participação política e cultura política. Disponível em: http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015. Acesso em: 15/12/2015.

suas características estruturais e circunstanciais - parecem adequadas para melhorar a qualidade democrática das sociedades contemporâneas (GOMES, 2005), com vantagens suplementares para o incremento da participação democrática.

A democracia brasileira pode ser imperfeita e incipiente, mas não deixa de ser uma democracia. E sobre os Estados, e a administração pública, repousavam muitas das expectativas sobre o potencial da Internet para elevar a qualidade democrática, pois – como analisaremos a seguir - se espera que processos e informações relativos às decisões da administração pública sejam abertos ao olhar e a participação da sociedade por meio da Internet.

2.2 INTERNET E DEMOCRACIA: POSSIBILIDADES MULTIFUNCIONAIS

Como foi anteriormente dito, existe um volume significativo de estudos que se fazem na tentativa de se provar que existe uma crise no modelo liberal de democracia e de Estado, por conta do desequilíbrio e deficiência de representatividade, participação ou legitimação. Tal modelo estaria em declínio, operando em baixa, com destaque ao Brasil e suas experiências democráticas recentes, analisadas nesta dissertação.

Para alterar essa conjuntura analisada, a emergência do ambiente web nas últimas duas décadas gerou possibilidades de interação em larga escala, circulação e armazenamento de informações acessíveis ao cidadão comum a partir de uma mesma plataforma. Tal fenômeno suscitou demandas, exigências e desafios para a comunicação mediada entre a esfera governamental e a esfera civil, fato que deve ser compreendido a partir do contexto de críticas ao modelo da democracia liberal, seus problemas de legitimação e o surgimento de modelos alternativos chamados de democracia participativa e democracia deliberativa. Estes, por sua vez, encontraram, no ambiente digital, ferramentas adequadas para viabilizar seus fins, isto é, aumentar o engajamento político dos cidadãos nos negócios públicos ou fortalecer as relações discursivas destes com seus representantes no sistema político (SILVA, 2009).

Os dispositivos das novas tecnologias de comunicação e informação, interativos e multifuncionais, têm sido frequentemente notados como recursos para se fortalecer o processo democrático. A internet oferece uma grande variedade de informações. Reduz os custos da participação política e permite envolver diferentes parceiros de interlocução entre cidadão-

cidadão, os *chats* e os grupos eletrônicos de discussão, até as amplas conferências. Isso significa um potencial de interação inédito, se comparado com os veículos de comunicação tradicionais. A rede pode proporcionar um meio através do qual o público e os políticos podem comunicar-se, trocar informações, consultar e debater, de maneira direta, rápida e sem obstáculos burocráticos (MAIA, 2011).

Percebe-se que a “internet pode ser colocada como um marco civilizatório: a vida antes e depois da internet, pois ela tem criado expectativas elevadas de mudanças, algumas até revolucionárias” (PINHO, 2011, p. 98). Pipa Norris (2001) reafirma que há uma rica estrutura de oportunidades disponíveis com a internet, podendo encorajar usuários a se tornarem mais engajados, seja através dos canais tradicionais do governo representativo, seja como eleitores, membros de grupos e militantes partidários, ou, de modo alternativo, através da participação direta, como organizadores comunitários e ativistas em protesto.

Como veremos nesta pesquisa, a tecnologia digital pode ser utilizada para o aperfeiçoamento das práticas democráticas, já que as experiências dos portais governamentais, por exemplo, demonstram rendimentos diferenciados no que diz respeito ao aumento do engajamento cívico ou participação social.

Como confirma Pinho (2008), o uso das tecnologias da informação e comunicação tem sido ampliado, por meio do que se chama governo eletrônico, o que representa “a informatização de atividades internas e pela comunicação com o público externo. Uma forma central dessa informatização tem sido a construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos” (PINHO, 2008:473). Temos cada vez mais um Estado mais responsivo, aberto à participação social e transparente.

De acordo com Sampaio (2014), as novas tecnologias digitais são avaliadas como necessárias a realização de “uma boa governança democrática no processo que passou a ser denominado como governança eletrônica ou e-governança”. A internet privilegia modos de relacionamentos transversais e estruturas mais fluidas, semelhantes às estruturas de rede que caracterizam os processos sociais e políticos das sociedades modernas. Logo, ela pode servir como arena para uma negociação crítica, reflexiva e democrática da governança entre atores sociais em rede e governos, ao mesmo tempo em que possibilita novas relações horizontais e

discussões entre os cidadãos.

Os cidadãos deixariam de ser clientes ou consultores e se tornariam coprodutores das políticas públicas que viriam afetar seus cotidianos. O Estado, para tanto, precisaria passar por reformas de diversos graus, com o intuito de torná-lo mais aberto, dialógico, difuso. O Estado se tornaria hábil em criar espaços mais horizontais para diálogo e coprodução entre esfera civil, administradores públicos e políticos, buscando lidar com problemas públicos de modo mais flexível e democrático. Conhecimentos práticos ofertados pelos cidadãos podem contribuir para o desenho, implementação e avaliação das políticas públicas. Nessa lógica, a participação civil é apontada como uma das principais possibilidades de realizar essa renovação dentro dos governos e rearticular as relações entre sociedade e Estado (SAMPAIO, 2014, p. 60).

A governança digital significa, de modo geral, o uso de tecnologias para facilitar processos de governo e de administração pública, envolvendo os cidadãos nas tomadas de decisão, com uma maior abertura do governo, de seus dados e uma conseqüente maior transparência (SAMPAIO, 2014). A Governança “democrática”, “colaborativa”, “em rede” etc. seria aquela que ampliaria a comunicação das autoridades públicas com os cidadãos e permitiria uma maior influência pública nos processos administrativos, como analisado em nosso objeto de estudo desta dissertação.

2.3 MODELO DE ANÁLISE

A abordagem integrada de Bragatto (2008 e 2011) será utilizada para analisar, conforme nosso primeiro objetivo específico, as ações do Governo do Estado da Bahia e o emprego das novas tecnologias da comunicação e informação, especificamente a internet, na experiência do Plano Plurianual. A autora elenca os princípios e noções acerca da participação social que seriam fundamentais para cada uma das correntes: liberal, participativo e deliberativo. O quadro abaixo sucinta os requisitos de cada modelo e nos servirá como uma espécie de índice de participação que guiará a execução da análise empírica, isto é, da estudo qualitativo acerca das possibilidades de participação oferecidas pelo portal institucional do PPA Participativo do estado da Bahia. Segundo Bragatto, deve-se compreender os modelos como cumulativos e inter-relacionados e, pode-se dispor o seguinte quadro, correspondente às exigências de cada uma das ênfases da democracia via Internet.

Ainda de acordo com Bragatto, os valores e princípios articulados por esses modelos seriam: visibilidade, publicidade, imputabilidade ou responsabilização, responsividade, transparência, controle público, discutibilidade, prestação de contas, provimento de informação política qualificada e reconhecimento da importância da participação. Os três modelos procuram lidar, de algum modo, com as complexidades dos estados contemporâneos (separação da esfera política e da esfera civil; distanciamento das instituições e incapacidade/dificuldade de representação dos interesses públicos; baixa participação e engajamento cívico, entre outras).

Figura 3 - Quadro síntese da abordagem integrada de Bragatto

Modelo Liberal	Modelo Participativo	Modelo Deliberativo
Existência de informações acerca dos negócios públicos	Existência de informações acerca dos negócios públicos	Existência de informações acerca dos negócios públicos
Prestação de contas dos governantes	Prestação de contas dos governantes	Prestação de contas dos governantes
Ferramentas de controle e acesso aos responsáveis e às ações governamentais	Ferramentas de controle e acesso aos responsáveis e às ações governamentais	Ferramentas de controle e acesso aos responsáveis e às ações governamentais
Transparência governamental	Transparência governamental	Transparência governamental
Espaços para colher as contribuições dos cidadãos	Espaços para colher as contribuições dos cidadãos	Espaços para colher as contribuições dos cidadãos
Prestação de serviços	Prestação de serviços	Prestação de serviços
	Existência de informações explicativas sobre o processo de tomada de decisão	Existência de informações explicativas sobre o processo de tomada de decisão
	Espaços para interferir diretamente na tomada de decisões como, por exemplo: referendos e plebiscitos	Espaços de discutibilidade e deliberação para formulação de políticas e elaboração da agenda pública

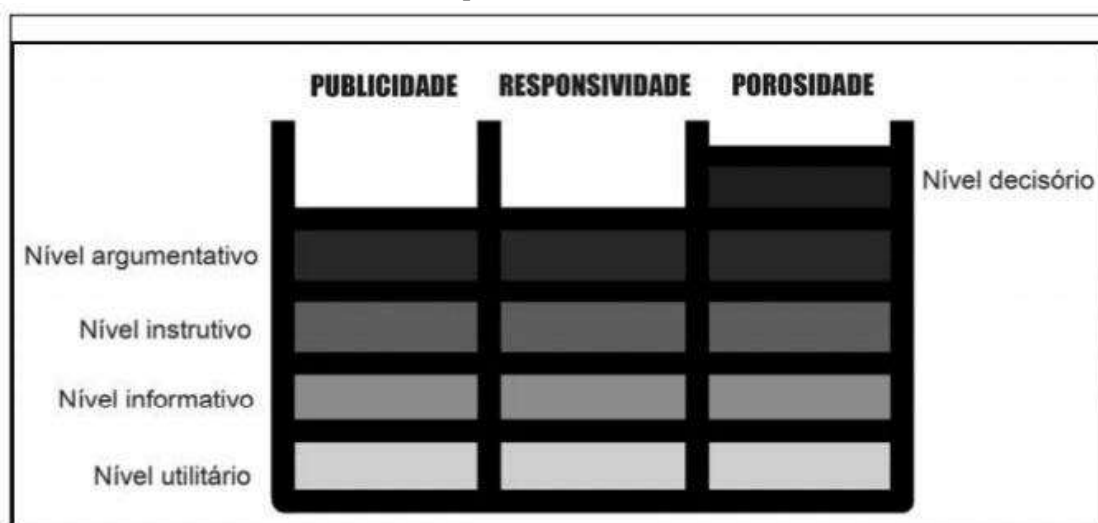
Fonte: Bragatto (2008)

Tomaremos o modelo deliberativo de democracia como referência para avaliar o impacto da internet sobre as relações entre Estado e cidadania, no caso do PPA Participativo. Uma democracia mais deliberativa pode ser uma melhor opção para a solução de problemas do que o sistema representativo, porque teoricamente facilita a identificação de problemas, a colaboração em sua resolução, o teste de tais soluções e suas adequações às circunstâncias locais (COHEN & FUNG, 2004; GUTMANN & THOMPSON, 2007). Segundo Silva (2004), o modelo deliberativo “privilegia, enquanto essência do ideal democrático, a capacidade de todos os cidadãos deliberar racionalmente sobre as decisões coletivas que lhes dizem respeito” (p. 2).

Para cumprir nosso segundo objetivo específico, vamos identificar e categorizar os principais requisitos ou princípios democráticos que a interface digital do PPA assumiu e como se materializou o processo de participação online. Há, segundo Silva (2009), parâmetros que

utilizaremos na nossa análise qualitativa do estudo de caso, os três requisitos da interface digital do Estado, princípios democráticos neste sentido, a saber: 1) publicidade; 2) responsividade; 3) porosidade. O primeiro diz respeito ao requisito de se tornar o Estado mais visível ao cidadão; o segundo, de torná-lo mais responsivo; o terceiro, de torná-lo mais aberto à opinião pública. O autor propõe ainda cinco níveis através dos quais os requisitos para a implantação de um modelo forte de democracia podem materializar-se, a saber, níveis: 1) utilitário; 2) informativo; 3) instrutivo; 4) argumentativo; 5) decisório.

Figura 4 - Representação gráfica do cruzamento entre publicidade, responsividade e porosidade através de seus níveis qualitativos



Fonte: (SILVA, 2009)

No primeiro nível, o Estado estabelece com o cidadão uma relação de cunho instrumental. O segundo se refere ao nível informativo que o Estado estabelece com o cidadão, nível de comunicação em que prevalece a troca ou exposição de mensagens sobre determinados temas. O terceiro nível, chamado de instrutivo, acontece quando a interface digital produz relações de cunho didático, para tornar algo claro, inteligível, compreensível ao cidadão comum. O quarto nível, chamado de argumentativo, se dá mediante uma relação baseada na justificação, isto é, quando a comunicação opera processos discursivamente ordenados em que a ênfase é dispor de razões públicas sobre um determinado tema. O quinto e último nível, denominado decisório, ocorre quando o meio é utilizado para coletar as posições dos cidadãos; ao serem somadas, configuram-se como uma ordem a ser cumprida.

Com isso, vamos utilizar os indicadores de cada nível proposto por Silva (2009), que

detalharemos em Metodologia, para identificar e categorizar os principais requisitos ou princípios democráticos que a interface digital do PPA do Estado da Bahia assumiu. A perspectiva qualitativa de Silva (2009) será utilizada na nossa análise qualitativa do estudo de caso do Governo da Bahia, alcançando os resultados de nosso segundo objetivo específico.

Já no terceiro objetivo específico de nossa dissertação pretendemos verificar como a experiência do PPA Participativo insere-se no campo dos estudos relacionados à democracia digital, de acordo com suas classificações, disposições e modelos. Como destaca Gomes (2007), “por trás de todo desenho de governo eletrônico, iniciativa pró-democracia do Estado ou da sociedade civil, há sempre um modelo de democracia”. Nosso objetivo aqui é identificar qual modelo nossa situação empírica, o PPA da Bahia, mais se aproxima. Temos modelos, abaixo citados, que nos servirão como uma construção teórica desenhada para revelar e explicar os principais elementos de uma forma democrática e suas estruturas e relações.

Dahlberg (2011) descreve quatro modelos de democracia na sociedade da informação: liberal individualista, deliberacionista, contra-hegemônico e autônomo-social. O primeiro modelo - liberal individualista - tem sua concepção atrelada à figura do indivíduo e, neste caso, “a democracia torna-se aqui a expressão e agregação das vontades dos indivíduos. Enfatiza as oportunidades abertas para que os interesses particulares sejam realizados através das novas tecnologias de comunicação em sistemas políticos liberais” (p. 4). O segundo modelo de Dahlberg, deliberacionista, a legitimidade da democracia estaria, neste caso, na liberdade do debate aberto e livre, no qual os indivíduos poderiam discutir de maneira racional questões de interesse comum para obter o melhor argumento, com critérios de reflexividade, reciprocidade e inclusão.

Já no terceiro modelo, a democracia digital contra-hegemônico enxerga o sujeito democrático como sendo constituído através do engajamento em grupos e atividades de contestação. De acordo com Dahlberg (2011), neste modelo “a mídia digital pode formar discursos, fazer ligação com outras vozes excluídas e contestar os limites discursivos da esfera pública” (p.7). O quarto modelo, o social-autônomo valoriza a capacidade das redes de comunicação digital em permitir a auto-organização e a participação dos indivíduos em atividades produtivas. A democracia, ou o seu ideal, é entendida como organização espontânea e autônoma em relação aos sistemas centralizados de poder. Com as contribuições de Dahlberg, fechamos o modelo de análise desta pesquisa, com suas dimensões e indicadores, conforme

quadro a seguir.

Quadro 1 - Modelo de Análise da Pesquisa

Conceito	Dimensão	Indicadores	Instrumentos
Participação social	Deliberativa	Existência de informações acerca dos negócios públicos Prestação de contas Ferramentas de controle e acesso aos responsáveis e às ações governamentais Transparência governamental Prestação de serviços Existência de informações explicativas sobre o processo de tomada de decisão Espaços de discutibilidade e deliberação para formulação de políticas e elaboração da agenda pública <i>Bragatto (2008 e 2011)</i>	Observação Direta: <ul style="list-style-type: none"> • Navegação orientada no sítio • Testes e simulações das ferramentas online analisadas. • Classificar links e páginas
Interface digital do Estado	Publicidade Resposividade Porosidade	Utilitário Informativo Instrutivo Argumentativo Decisório <i>Silva (2009)</i>	Observação Direta <ul style="list-style-type: none"> • Navegação orientada no sítio • Testes e simulações das ferramentas online analisadas. • Classificar links e páginas
Democracia Digital	Interação	Disposição: - Liberal-individualista; - Deliberativo; - Contra público; - Autônomo. <i>Dahlberg (2011)</i> Estudos críticos em administração	Documentos Coleta de informações e dados sobre edições anteriores do Plano Plurianual. Coleta e análise de relatórios de gestão, leis, regulamentos, planos de trabalho, documentos oficiais, registros históricos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

Todos esses modelos, classificações e níveis reforçam o argumento acerca da importância de se pensar a comunicação *online* de modo mais complexo, passam necessariamente pelo *design* institucional do Estado, incluindo-se suas instituições e a forma de relação política que este estabelece com seus cidadãos. Nas próximas páginas serão detalhados os procedimentos metodológicos, incluindo, a observação direta e navegação orientada.

Como abordado anteriormente, a interface digital do Estado - com seus conteúdos e ferramentas *online* – pode operar esses mecanismos democráticos de legitimação. Acredita-se, conforme aponta Silva (2009) que, quanto mais mecanismos de legitimação forem desenvolvidos e utilizados (sejam eles de influência liberal, participacionista, ou deliberacionista), através desta interface digital, mais expressivo e complexo seriam os efeitos desta comunicação para se minimizar o déficit democrático e contribuir para um modelo forte de democracia.

3 METODOLOGIA

Vamos aqui analisar como o Governo do Estado da Bahia empregou as novas tecnologias da comunicação e informação, especificamente a internet, na tentativa melhorar a participação do cidadão nos assuntos públicos. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, um estudo de caso (PPA Participativo do estado da Bahia), com a utilização das seguintes técnicas metodológicas: observação, análise de documentos e entrevistas semiestruturadas, conforme quadro abaixo.

O objetivo é identificar em que nível/grau está a participação da esfera civil, em âmbito estadual, nos processos de produção de decisão pública, evidenciando os mecanismos de comunicação utilizados para atingir esse estágio. Para esse trabalho, vamos fazer um recorte e usar como *corpus* empírico o Plano Plurianual Participativo (PPA-P) 2012-2015 e 2016-2019 e sua interface digital, a página na internet com o endereço www.pparticipativo.ba.gov.br, denominado PPA-P NET.

Quadro 2 - Técnicas metodológicas da pesquisa

1) Observação direta	<ul style="list-style-type: none"> ● Navegação orientada na interface digital ● Testes e simulações das ferramentas online analisadas. ● Classificar links e páginas
2) Documentos	<ul style="list-style-type: none"> ● Coleta de informações e dados sobre edições anteriores do Plano Plurianual. ● Coleta e análise de relatórios de gestão, leis, regulamentos, planos de trabalho, documentos oficiais, registros históricos.
3) Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> ● Entrevista semiestruturada com os administradores responsáveis pela interface digital.

Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Vamos identificar e descrever as práticas da administração pública, os critérios técnicos, legais e políticos que configuram o ciclo orçamento e de planejamento do PPA. Além disso, mapear e classificar a plataforma digital do PPA-P, de acordo com indicadores de Silva (2009), Bragatto (2011) e Dahlberg (2011). A navegação orientada, aqui proposta, é uma prospecção guiada nas páginas e links expostos, categorizando dispositivos e conteúdos de acordo com os

requisitos da publicidade, responsividade e porosidade e seus respectivos níveis analíticos. Os testes e simulações têm por finalidade verificar empiricamente a interação e como se operam as páginas na internet, e sua arquitetura da informação. A navegação orientada também permite confirmar se determinados serviços estão de fato em operação e se respondem à demanda do usuário quando acessa ao sistema.

A navegação orientada é guiada pelos indicadores que tentam localizar elementos já estipulados por Silva (2009), Bragatto (2011) e Dahlberg (2011). Os indicadores definem a forma de se qualificar os objetos analisados no *website* do PPA Participativo. Nossa orientação qualitativa tem indicadores suficientes para tipificar os objetos analisados. Cada objeto será tipificado qualitativamente no que se refere aos três requisitos democráticos (publicidade, responsividade e porosidade) e suas respectivas dimensões analíticas (níveis utilitário, informativo, instrutivo, argumentativo e decisório). Conforme Silva (2009), os caminhos, as regras e normas de prospecção nos portais serão realizadas por camadas, que começa pela página inicial (home) conforme quadros a seguir:

Figura 5 - Regras da Navegação orientada

Primeira camada (<i>home</i>)
<p>1) Analisa-se toda a página. Cada objeto nela disposto será verificado ou testado. Primeiramente, categoriza-se aqueles objetos que executam alguma ação ou tem função que se realiza na <i>home</i> (por exemplo, <i>e-mail</i>, ou <i>download</i> de um arquivo etc). Categorizar significa dizer quais os seus propósitos identificados (isto é, quais requisitos democráticos - publicidade, responsividade e porosidade – são cumpridos) e respectivas relações comunicativas em que ocorrem (se ocorrem no nível utilitário, informativo, instrutivo, argumentativo ou decisório)</p> <p>2) Após identificar os propósitos e relações comunicativas dos objetos que realizam funções ou ações na <i>home</i>, clica-se nos demais <i>links</i> rumo à segunda camada para identificar quais propósitos que estes <i>hiperlinks</i> apontam nas páginas secundárias.</p>

Fonte: Silva (2009)

Figura 6 - Regras da Navegação orientada para páginas internas, conforme Silva (2009)

Segunda camada	
Se é uma página interna:	Se é uma página externa:
<ol style="list-style-type: none"> 1) Exclui-se os <i>links</i> replicantes da análise; 2) Analisa-se todo o resto da página, identificando, registrando e contabilizando os propósitos de cada objeto nela disposto; 3) Clica-se em cada um dos <i>links</i> não-replicantes rumo à terceira camada (o objetivo será dar continuidade à coleta de dados, identificando, registrando e contabilizando os propósitos que estes <i>links</i> apontam nas páginas terciárias) 	<ol style="list-style-type: none"> 1) analisa-se somente o que se realiza no cerne da página 2) caso haja <i>links</i> no cerne da página, verificar se algum é um <i>link</i> de continuidade (escolher apenas 1 considerado prioritário) e clicar rumo à terceira camada

Fonte: Silva (2009)

Em um primeiro momento, são descritas as principais seções que compõem a página inicial do PPA-P NET e cada uma de suas páginas internas que fazem parte da estrutura e arquitetura de informação de todo o conteúdo. Em seguida, o site é examinado de maneira mais detalhada quanto ao provimento de informações, quanto à relevância dada ao estímulo para que os cidadãos participem, focalizando-se ainda o canal de participação. Cada elemento disposto na home (página inicial) pode levar à identificação de vários propósitos democráticos (requisitos) em diferentes níveis de ocorrência. Seguem abaixo quadros que detalham a análise qualitativa de cada requisito com seu plano e regras para tal qualificação. De acordo com Silva (2009), trata-se de um cruzamento entre requisitos democrático e seus níveis analíticos, apontando também a direção predominante do fluxo de comunicação e exemplos. A seguir, uma síntese de como identificar o princípio democrático e as relações comunicativas potencialmente operantes nos objetos analisados.

Figura 7 - Publicidade: elementos qualitativos da navegação orientada para a publicidade

	Direção predominante do fluxo de comunicação	Tipo de relação comunicativa estabelecida	Exemplos de objetos
Nível utilitário	<i>output</i>	Através de uma relação instrumental	Mecanismos de busca; mapa do <i>site</i> ; <i>hotsite</i> sobre como usar o portal; índices remissivos, etc
Nível informativo	<i>output</i>	Através de uma relação informativa (informação como mensagem)	Textos na forma notícia, propaganda, peça publicitária, etc.
Nível instrutivo	<i>output</i>	Através de uma relação instrutiva	Textos institucionais; informações sobre o funcionamento da instituição, etc.
Nível argumentativo	<i>output</i>	Através de uma relação argumentativa	Relatórios, documentos na íntegra; dossiês; balanços financeiros

Fonte: Silva (2009)

Figura 8 - Responsividade: elementos qualitativos da navegação orientada, de Silva (2009)

	Direção predominante do fluxo de comunicação	Tipo de relação comunicativa estabelecida	Exemplos de objetos
Nível utilitário	<i>input/output</i>	Através de uma relação instrumental	Serviços possíveis de serem realizados através da comunicação mediada; emissão de documentos burocráticos; pagamento <i>online</i> , etc
Nível informativo	<i>input/output</i>	Através de uma relação informativa (informação como mensagem)	Ferramentas de <i>e-mail</i> , formulário para enviar perguntas ou solicitar resposta, etc.
Nível instrutivo	<i>input/output</i>	Através de uma relação instrutiva	Fóruns <i>online</i> ou <i>chats</i> para esclarecer uma campanha, um projeto, uma ação ou o próprio funcionamento do Estado; etc
Nível argumentativo	<i>input/output</i>	Através de uma relação argumentativa	Fóruns <i>online</i> , <i>chats</i> ou listas de discussão ou outras ferramentas dialógicas de cunho deliberativo, ou seja, que tenham uma decisão ou um conflito de fundo e que o Estado prontifique a dar justificativas ou razões públicas sobre o tema

Fonte: Silva (2009)

Figura 9 - Porosidade: elementos qualitativos da navegação orientada, de Silva (2009)

	Direção predominante do fluxo de comunicação	Tipo de relação comunicativa estabelecida	Exemplos de objetos
Nível utilitário	<i>output</i>	Através de uma relação instrumental	Ferramentas de coleta de preferências de perfis, ou dispositivos de monitoramento do usuário na rede, etc.
Nível informativo	<i>output</i>	Através de uma relação informativa (informação como mensagem)	Sondagens de opinião ou questionários de marcação objetiva e mecanismos afins, etc.
Nível instrutivo	<i>output</i>	Através de uma relação instrutiva	Formulários <i>online</i> ou ferramentas similares voltados para colher a opinião textual (explicada) do cidadão sobre um projeto, uma ação ou uma atividade do Estado.
Nível argumentativo	<i>output</i>	Através de uma relação argumentativa	Formulários <i>online</i> ou ferramentas similares voltados para colher propostas discursivamente estruturadas que visam ser subsídios a serem levados em conta no processo de produção da decisão política
Nível decisório	<i>output</i>	Através de uma relação imperativa (o <i>input</i> será transformado em estímulo real no comportamento do Estado)	Voto, plebiscito, referendo mediados por ferramentas de comunicação

Fonte: Silva (2009)

As informações e dados também estão baseados na análise de documentos públicos, como decretos e materiais informativos fornecidos pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN e Tribunal de Contas do Estado – TCE/BA. A análise de documentos inclui os planos de trabalho, regimentos, estatutos, registros históricos, auditorias, documentos oficiais, orçamentos, relatórios de gestão. Há também coleta de informações e dados sobre as edições anteriores do Plano Plurianual, história recente do Estado da Bahia.

As entrevistas semiestruturadas com os gestores públicos teve caráter complementar no

conjunto de informações sobre o objeto. O foco foi entrevistar os responsáveis pela parte operacional e de coordenação das experiências digitais do PPA baiano. A entrevista foi uma oportunidade de coletar informações daqueles que gerenciam a fim de problematizar os dados da navegação orientada. Coletamos relatos, opiniões, reais perspectivas intrínsecas aos realizadores da iniciativa digital do PPA, aqueles que gerenciaram a plataforma digital. No total, foram entrevistados sete servidores públicos da Secretaria de Planejamento, entre técnicos, diretores e superintendente. O objetivo foi explicitar o processo de elaboração da plataforma, seus obstáculos, e o que os agentes públicos entendem como verdadeiro, adequado ou pertinente sobre participação social *online* (cidadão como ator efetivo no processo de elaboração do PPA). O registro da entrevista foi feito por meio de gravação direta e de anotações realizadas pelo entrevistador durante o processo.

Esse desenho metodológico ofereceu a pesquisa o benefício de confrontar os dados e as impressões coletadas na entrevista com observação direta e a análise de documentos. De fato, os portais do Estado na internet devem ser vistos hoje como promissores objetos de estudo que representam um novo formato de relação entre o cidadão e o governo. Algo capaz de sintetizar as novas possibilidades de participação social, com o uso da Internet a serviço da relação Estado-Sociedade.

4 RESULTADOS

4.1 MODELO BRASILEIRO DE SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

Para iniciar a apresentação de nossos resultados, vamos primeiramente contextualizar uma breve descrição sobre modelo brasileiro de planejamento na administração pública e seu sistema orçamentário. Em seguida, partiremos para atender o primeiro objetivo específico desta pesquisa que é descrever e analisar as ações do Governo do Estado da Bahia e o emprego das novas tecnologias da comunicação e informação, especificamente a internet, na experiência do Plano Plurianual.

Atualmente, o processo de elaboração orçamentária inicia-se com a definição do Plano Plurianual. É esse instrumento que identifica e norteia os objetivos e prioridades para quatro anos, formando, através dos programas, um elo da estratégia de longo prazo com orçamento anual. No próprio texto da Constituição da República, de 1988, o artigo 181 afirma que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Com isso, o PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que inicia no segundo ano de um mandato e termina no primeiro ano do mandato subsequente. A Lei de Diretrizes Orçamentária é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento anual. Diz o texto constitucional: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (art. 165).

As LDOs e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. “Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA

ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (BRASIL, 1988).

Destacado como é o processo e a legislação, partimos para o que interessa neste trabalho, que é o formato participativo e a análise das ações do Governo do Estado da Bahia

4.1.1 Modo participativo: o Plano Plurianual Participativa do Estado da Bahia

Para atender as exigências de nosso primeiro objetivo específico desta dissertação, vamos agora descrever e analisar as ações do Governo estadual nos últimos anos relativos à experiência do Plano Plurianual. A elaboração do PPA, no formato participativo, possibilita o controle social, entendido aqui como a participação da sociedade no processo de deliberação compartilhada com a gestão pública. Esse tipo de participação abre canal para o debate público, controle social e legitima as políticas públicas do Estado.

A partir do PPA 2004-2007, estados brasileiros passaram a implantar mecanismos de participação social na elaboração de seus próprios PPAs (AMARAL, 2014). Na Bahia, a principal inovação em termos de participação social ocorreu em 2003 quando foi instituído Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (e Conselhos Regionais) com finalidade de discutir o plano estratégico da Bahia (POMPONET, 2012).

A evolução do planejamento no âmbito do Plano Plurianual na Bahia, a partir da Constituição de 1988, pode – segundo Pomponet (2012) – ser dividida em dois períodos claramente distintos: aquele que envolveu processos de escuta social e aquele que não houve nenhuma espécie de consulta. Em três planos plurianuais (1992-1995, 1996-1999, 2000-2003) não houve nenhuma consulta à sociedade e prevaleceu “um forte caráter economicista, num período marcado por turbulências econômicas e ajustes liberais” (p .57). No quadriênio 2004-2007, foram realizadas audiências públicas e houve um tímido processo de escuta que envolveu os cidadãos de forma isolada e pontual. Somente em 2007 a escuta se tornou mais ampla.

Com a escuta mais ampla em 2007 (POMPONET, 2012), surgem os primeiros indícios de mudança na relação entre o Estado e a sociedade na formulação de políticas públicas na Bahia. O Plano Plurianual elaborado naquele ano, para o PPA 2008-2011, foi objeto de mudança substancial, “a partir da decisão do Governo de realizar uma escuta social ampla nas

diversas regiões do estado, sendo o primeiro PPA Participativo do estado” (BAHIA, 2015).

Cabe aqui registrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira, desde 2000, estabeleceu que a transparência da gestão pública fosse assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Com isso, desde 2007, o governo estadual da Bahia implantou o PPA participativo, que envolve encontros de grupos sociais, que, resumidamente, desenvolvem propostas que são registradas e analisadas, “podendo ser inseridas no documento final do governo” (BAHIA, 2011).

Porém, somente em 2011, o Governo do Estado consolidou o uso da Internet na elaboração do Plano Plurianual Participativo (PPA-P) com um processo de escuta social – por meio do endereço www.ppartipativo.ba.gov.br – que teve o objetivo de coletar subsídios para a construção do Plano 2012-2015.

Vale ressaltar que a própria relação entre participação e *accountability* ganha mais expressividade no sentido político quando a sociedade civil participa da programação, da implementação e do controle das ações governamentais. As mudanças introduzidas pelo Plano Plurianual (PPA) 2012–2015, no âmbito digital, estudado nesta dissertação, pressupõem uma nova relação com os instrumentos da ação governamental e uma nova forma de comunicação com os atores envolvidos na sua implementação.

O planejamento estadual baiano é realizado segundo territórios de identidade², como veremos mais adiante. Esses territórios foram criados pelo governo local como áreas de divisão do estado. Além de considerar os elementos geográficos e culturais, comuns às divisões adotadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os territórios também são considerados unidades que envolvem elementos culturais, históricos, políticos, ambientais etc.

Como já mencionado, o objeto de análise desta pesquisa é a interface digital do Plano Plurianual do estado da Bahia. Os documentos obtidos para análise, de nossa técnica metodológica, foram apresentados e oferecidos – exclusivamente para esta pesquisa³ –pela

² O Programa Territórios de Identidade foi instituído pelo Decreto N. 12.354 de 25, de agosto de 2010, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social dos Territórios de Identidade na Bahia. O decreto define Território de Identidade como “agrupamento identitário, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial”.

³ Dados obtidos exclusivamente para esta pesquisa foram solicitadas com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) e demandadas via Ouvidoria dos órgãos públicos.

Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN), que é a coordenadora do processo de elaboração do PPA e responsável pelo acompanhamento da implementação das políticas e da execução de planos, programas, projetos e ações governamentais, e também pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/BA).

Torna-se necessário, mesmo sendo nosso foco aqui a Internet, descrever rapidamente a seguir como se deu a estrutura de escuta social por meio de encontros presenciais, segundo consta nos documentos analisados. De acordo com a SEPLAN, foi criado em 2010, por exemplo, o “Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER)”, do qual participam todos os Secretários de Estado e representantes da sociedade civil. Cada um dos territórios do estado baiano contou com o “Colegiado Territorial de Desenvolvimento Sustentável (CODETER)”, responsável por elaborar propostas para seu respectivo território. Esses colegiados se compõem de representantes do poder público do estado e dos municípios e também da sociedade civil organizada. Por fim, o PPA Participativo contou também com um Conselho de Acompanhamento do PPA Participativo (CAPP), composto por representantes do governo e da sociedade civil, auxiliando o governo na execução do PPA (BAHIA, 2011).

Para elaboração do PPA, foram criados também Grupos de Trabalho dos Territórios (GTT), compostos por servidores estaduais alocados nos territórios, que foram responsáveis pela organização das plenárias do PPA P em cada território.

A partir destes conselhos consultivos, o Governo afirma ter aprimorado a metodologia utilizada no processo de elaboração do Plano Plurianual, “com base num entendimento da ação de planejamento, enquanto extensão de um processo de decisão política em que o Governo tenha na sociedade organizada um parceiro fundamental na definição das políticas públicas. Estas se traduzem numa pactuação de compromissos entre o Poder Público e os diversos atores sociais, conferindo legitimidade e transparência às ações de Governo” (BAHIA, 2011:9).

No documento final do Plano 2012-2015 (BAHIA, 2011), o Governador do Estado enaltece, em seu discurso institucional, a metodologia de elaboração ao afirmar que o “fortalecimento do sistema de planejamento e gestão - através do PPA Participativo, permite a adoção de critérios mais racionais no processo de tomada de decisão, na definição e hierarquização das prioridades de Governo. Contribui, também, para uma alocação mais eficiente dos recursos orçamentários, conferindo maior eficácia e legitimidade às ações governamentais, face às crescentes demandas e aspirações da coletividade”.

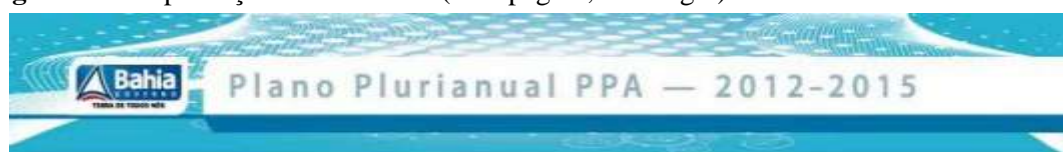
Já o artigo 3º do Plano Plurianual 2012-2015 explica que a lei está alicerçada no fortalecimento da função de planejamento governamental, pelo maior diálogo com a dimensão estratégica e estruturação na dimensão tática. Além disso, está organizada em Eixos Estruturantes e respectivas áreas temáticas, onde as políticas públicas estão expressas por meio de Programa, composto por Ementa, Indicadores, Recursos do Programa e Compromissos.

O PPA 2012-2015, alinhado aos conceitos e diretrizes formulados pelo Governo Federal, introduziu uma nova metodologia de planejamento, fundamentada em Eixos Estruturantes e respectivas áreas temáticas, em que as políticas públicas estão expressas por meio de Programas. Esses “programas” apresentam as áreas prioritárias e estratégicas para a atuação governamental no quadriênio, objetivando a entrega à sociedade do conjunto de bens, serviços e produtos contemplados no Plano pelas entregas e iniciativas.

Como visto no exemplo da Figura 10 (uma página em inteiro teor do PPA), a Ementa expressa o resultado ou impacto pretendido pela ação de governo, formulada a partir das diretrizes estratégicas. Os indicadores são instrumentos que permitem identificar e aferir a efetividade do Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação. Os “Recursos do Programa” indicam uma estimativa para a consecução dos “Compromissos”. Esses compromissos refletem o que deve ser feito e as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de “Entregas e Iniciativas”, sob a responsabilidade de um órgão setorial.

No PPA, a Meta é uma medida do alcance do Compromisso, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa. A Entrega ou Iniciativa declara as iniciativas a serem empreendidas para a entrega de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras ações institucionais e normativas. No próximo ponto, vamos perceber como se deu a organização, a metodologia e os detalhes do processo de elaboração do Plano Plurianual da Bahia 2012-2015.

Figura 10 - Reprodução de um trecho (uma página, na íntegra) do Plano Plurianual 2012-2015



Eixo Estruturante	INCLUSÃO SOCIAL E AFIRMAÇÃO DE DIREITOS				
Área Temática	DESENVOLVIMENTO SOCIAL				
Programa	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL				
Regionalização	Quantidade / Detalhamento		Unidade de Medida		
Estado	23.000		Produtor		
Entrega/Iniciativa					
Aquisição e distribuição de alimentos – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA Alimentos					
Aquisição e distribuição de leite – Programa de Aquisição de Alimentos modalidade Leite – PAA Leite					
Fornecimento de refeições nos equipamentos públicos de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN					
Distribuição de sopa					
Implantação de equipamentos públicos de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN					
Implantação de unidades coletivas de produção de alimentos					
Realização de eventos e conferências de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN para a consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan					
Compromisso	Promover a segurança alimentar de famílias inscritas no Cadastro Único – CadÚnico, em locais de potencialidade para a pesca artesanal, aquicultura, núcleos produtivos rurais, urbanos e periurbanos				
Órgão Responsável	Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza				
Meta	Apoiar a inclusão de 46,8 mil famílias no processo produtivo				
Regionalização	Quantidade / Detalhamento	Unidade de Medida	Regionalização	Quantidade / Detalhamento	Unidade de Medida
Irecê	800	Família	Piemonte do Paraguaçu	700	Família
Velho Chico	350	Família	Bacia do Jacuípe	2.160	Família
Chapada Diamantina	550	Família	Piemonte da Diamantina	1.310	Família
Sisal	1.000	Família	Litoral Norte e Agreste Baiano	1.100	Família
Litoral Sul	3.780	Família	Portal do Sertão	3.750	Família
Baixo Sul	1.150	Família	Vitória da Conquista	2.500	Família
Extremo Sul	3.600	Família	Recôncavo	1.570	Família
Médio Sudoeste da Bahia	650	Família	Médio Rio de Contas	1.600	Família
Vale do Jiquiriçá	350	Família	Bacia do Rio Corrente	550	Família
Sertão do São Francisco	1.550	Família	Itaparica	900	Família
Bacia do Rio Grande	1.100	Família	Piemonte Norte do Itapicuru	1.050	Família
Bacia do Paramirim	500	Família	Metropolitano de Salvador	13.480	Família
Sertão Produtivo	750	Família			
Entrega/Iniciativa					
Inserção de jovens agentes comunitários rurais no processo produtivo					
Implantação de condomínios para criação de peixe em tanque rede					
Implantação de unidades de beneficiamento primário de mariscos					

54

FFonte: www.seplan.ba.gov.br

4.1.2 Grupos de Trabalho Territoriais, Conselhos e Plenárias

Em 2011, o Governo do Estado da Bahia realizou, como explicado anteriormente, o Plano Plurianual Participativo (PPA-P), com um processo de escuta social que teve o objetivo de coletar subsídios para a construção do Plano (BAHIA, 2011). O Governo local também informa que, em relação à experiência anterior, que ocorreu em 2007, foram introduzidas inovações, com a finalidade de aprimorar o processo. Uma das principais foi a criação dos 26 Grupos de Trabalho Territoriais (GTT), compostos por membros da sociedade civil e por integrantes de instituições governamentais com atuação nos territórios. A medida permitiu o compartilhamento da construção do PPA-P com “representantes da sociedade, que se engajaram na mobilização dos participantes e atuaram como multiplicadores da escuta social, viabilizando a realização das plenárias prévias” (BAHIA, 2011:33).

Para o PPA 2012-2015, foi criado, portanto, um grupo para cada um dos 26 Territórios de Identidade, composto de nove integrantes: cinco indicados pela sociedade civil e quatro representantes de órgãos públicos. Para o Governo, a função do grupo foi promover reuniões para qualificar o público alvo envolvido e articular a participação desses atores nas plenárias territoriais.

Nas 26 plenárias territoriais (realizadas entre 05 de abril a 28 de maio de 2014), foram coletadas e cadastradas pela Secretaria do Planejamento 3.288 propostas, das quais 2.996 foram apresentadas por representantes da sociedade, enquanto outras 292 foram coletadas nos grupos institucionais. O trabalho de validação realizado pela Seplan resultou em 1.952 propostas, colocadas à disposição das Secretarias Estaduais para análise e incorporação ao Plano Plurianual, caso atendessem “aos critérios técnicos e legais que regem o Plano e as funções dos órgãos estaduais” (BAHIA, 2011, p.35).

Porém, das 1.952 propostas validadas para PPA 2012-2015, conforme citado acima, apenas 542 a Secretaria de Planejamento estadual apresentou identificação com programas, compromissos e entrega a que estavam associadas ao Plano. O número de propostas incorporadas representando apenas 27% das propostas apresentadas nas plenárias presenciais. Segundo Auditoria Operacional do Tribunal de Contas (BAHIA, 2015), fica evidenciado um baixo percentual de vinculação das demandas captadas no processo de escuta social presencial

e sua incorporação nos programas do PPA.

Ademais, nos documentos disponibilizados na plataforma digital do PPA, não são apresentadas ou evidenciadas quais propostas foram incorporadas e os motivos ou justificativas para não incorporação de outras. Isso significa dizer que os participantes da escuta social, nas plenárias territoriais, não foram informados de modo pleno – e sem a utilização da Internet – sobre quais demandas foram incorporadas. Segundo documentos analisados (BAHIA, 2015), esse fato ocorreu pela **ausência de definição de responsabilidade** pela demonstração de utilização das propostas advindas da escuta para elaboração dos compromissos, metas, entregas e iniciativas do PPA. Logo, **houve baixa publicidade da produção dos resultados da escuta social no processo de elaboração do PPA**. Dessa forma, evidenciou-se pouca transparência da “devolutiva da escuta social para elaboração do PPA 2012-2015” e que, segundo a auditoria, tem-se como consequência “a baixa credibilidade da sociedade no PPA participativo e comprometimento do controle social”. Após descrevermos e analisarmos resumidamente as ações das plenárias presenciais do PPA, a partir das análises documentais, vamos a seguir focar na análise da plataforma digital, que é objeto central deste trabalho.

4.1.3 Web: a opção da internet para o processo democrático PPA 2012-2015

Foi aberta ainda à população a possibilidade de opinar pela Internet, objeto que é centro da atenção desta pesquisa. Através do *site* www.ppaparticipativo.ba.gov.br, os usuários contaram com a opção de indicar as prioridades temáticas para o PPA 2012-2015 através de um processo simples e curto de votação. Depois de cadastrar algumas informações e indicar o Território de Identidade onde reside, o usuário teve acesso à matriz temática do PPA-P, com os eixos estruturantes, núcleos temáticos e temas, tendo a possibilidade de indicar até dez temas de qualquer dos eixos citados. Em suma, assinalar/marcas os 10 temas da lista de 101 opções e finalizar a participação clicando em “Salvar”. E terminava ali a participação *online* do cidadão baiano, de forma direta, via Internet, no Planejamento Plurianual 2012-2015 do Estado da Bahia.

Veja, a seguir, como se deu o *layout* e a identidade visual do ambiente de votação *online* do PPA. Logo após, vamos analisar o conteúdo e a publicidade como principal propósito

democrático deste empreendimento digital.

Figura 11 – Reprodução de página Tela de Votação

Tela de Votação

Participante: LUCIANO OLIVEIRA ATADE CPF: 32948779484 Município: SALVADOR Território de Identidade: METROPOLITANA DE SALVADOR

Selecione o Eixo:

[Eixo 1 - Inovação Social e Formação de Cidadão](#)

[Eixo 2 - Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para Desenvolvimento](#)

[Eixo 3 - Gestão Democrática do Estado](#)

Cidadão,

Você pode ser parceiro da administração pública votando em até dez temas distribuídos em três eixos. Leia com atenção e vote com responsabilidade.

Eixo 1 - Núcleos Temáticos / Temas disponíveis	Tudo	Voto
1 - Educação		
1 - Educação Superior		<input type="checkbox"/>
2 - Educação Profissional e Profissionalizante		<input type="checkbox"/>
3 - Educação Básica		<input type="checkbox"/>
4 - Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos		<input type="checkbox"/>
5 - Educação no e no campo		<input type="checkbox"/>
2 - Saúde		
6 - Atenção Básica		<input type="checkbox"/>
7 - Atenção às Urgências		<input type="checkbox"/>
8 - Atenção Especializada		<input type="checkbox"/>
9 - Assistência Farmacêutica		<input type="checkbox"/>
10 - Atenção Integral ao Usuário de Drogas		<input type="checkbox"/>

Fonte: www.pparticipativo.ba.gov.br

Figura 12 - Reprodução da página *Tela de Votação*

99 - Planejamento Estratégico e Articulação Territorial	<input type="checkbox"/>
16 - Gestão Financeira	
102 - Gestão e Modernização Tributária	<input type="checkbox"/>
17 - Gestão de Pessoas	
91 - Formação e Capacitação de Pessoas	<input type="checkbox"/>
18 - Participação e Controle Social	
92 - Assuntos Legislativos	<input type="checkbox"/>
93 - Relação Federativa	<input type="checkbox"/>
94 - Articulação Social	<input type="checkbox"/>
95 - PPA Participativo	<input type="checkbox"/>
96 - Conferências e Conselhos Temáticos	<input type="checkbox"/>
19 - Gestão de Serviços de Estado	
87 - Regulação e Fiscalização dos Serviços Públicos Delegados	<input type="checkbox"/>
98 - Advocacia do Estado	<input type="checkbox"/>
99 - Atendimento ao Cidadão - SAC	<input type="checkbox"/>
100 - Comunicação do Governo	<input type="checkbox"/>
101 - Ouvidoria	<input type="checkbox"/>
TOTAL DE VOTOS: 0	

limpar **salvar**

Fonte: www.pparticipativo.ba.gov.br

Abaixo, são listados os eixos, núcleos e temas. Tão somente os “Temas”, na terceira linha da tabela, eram aquelas opções que podiam ser marcadas pelo usuário (até 10 escolhas no total):

Quadro 3 - Plano geral das opções de “Temas” existentes no Eixo Inclusão Social e Afirmação dos Direitos

Eixo 1 – Inclusão Social e Afirmação de Direitos (políticas sociais e afirmação de direitos)
<i>Núcleos:</i> Educação, Educação, Saúde, Inclusão social, Infraestrutura social, Igualdade de direitos humanos da igualdade racial; Segurança e Integridade do Cidadão.
TEMAS: Educação Profissional, Profissionalizante, Educação Básica, Alfabetização, Educação de Jovens e Adultos, Educação do e no campo, Comunicação Comunitária, Segurança Alimentar e Nutricional, Assistência Social e Transferência Direta de Renda, Inclusão Produtiva, Atendimento e Ressocialização da Criança e do Adolescente, Geração de Emprego e Distribuição de Renda, Esporte e Lazer, Pessoas com Deficiências, Políticas Geracionais, Comunidades e Povos Tradicionais, Inclusão Sociodigital, Políticas para a Juventude, Trabalho Decente, Acesso a Água, Habitação e Melhorias Urbanas, Mobilidade Urbana, Esgotamento Sanitário, Resíduos Sólidos, Acesso à Energia Elétrica, Política para as Mulheres, Promoção da Igualdade Racial e de Gênero, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos, Promoção e Defesa dos Direitos do Consumidor, Prevenção da Criminalidade e ao Consumo de Drogas, Segurança Pública com Cidadania, Sistema Penitenciário, Ressocialização do Preso, Modelo de Polícia Comunitária, Defesa Civil, Gestão do Trânsito.

Fonte: www.ppaparticipativo.ba.gov.br

Quadro 4 - Plano geral das opções de “Temas” existentes no Eixo Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura

Eixo 2 – Desenvolvimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento (ações para garantir expansão e empreendimentos das atividades sociais para geração de riquezas de forma sustentável).
<i>Núcleos:</i> Cadeias e redes produtivas (indústria, comércio, serviços e mineração); Agropecuária; Meio Ambiente; Ciência, Tecnologia e Inovação; Turismo, Cultura.
TEMAS: Desenvolvimento Industrial, Dinamização do Comércio, Desenvolvimento dos Serviços, Desenvolvimento da Mineração, Apoio às Pequenas e Médias Empresas, Integração da Bahia com a Economia Nacional e Internacional, Agroindustrialização, Agricultura Familiar, Agronegócio, Aquicultura e Pesca, Regularização Fundiária e Reforma Agrária, Economia Verde, Defesa Sanitária, Educação Ambiental, Controle e Sustentabilidade Ambiental, Mudanças Climáticas, Recursos Hídricos, Combate à Desertificação, Serviços Ambientais, Aperfeiçoamento do Licenciamento Ambiental, Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, Parque Tecnológico da Bahia, Fortalecimento da Base Científica e Incentivo à Inovação Tecnológica, Pesquisa e Extensão, Energias Renováveis, Tecnologias Sociais, Ampliação da Oferta de Energia, Desenvolvimento Territorial da Cultura, História, Memória e Patrimônio, Promoção e Acesso à Cultura, Desenvolvimento das Indústrias Criativas, Telecomunicações, Projetos Estruturantes, Modal Rodoviário, Modal Aeroviário, Modal Aquaviário, Expansão da Rede de Gás Natural, Dinamização das Redes Produtivas do Turismo, Interiorização do Turismo, Qualificação dos Serviços e dos Destinos Bahia, Turismo para a Copa 2014, Mobilidade Urbana - Copa 2014, Segurança - Copa 2014, Arena Multiuso, Capacitação de Mão de Obra.

Fonte: www.ppaparticipativo.ba.gov.br

Quadro 6 - Plano geral de “Temas” existentes no Eixo Gestão Democrática e Estado

Eixo 3 – Gestão democrática do Estado (busca a transparência, a participação e o diálogo social e implantação de gestão por resultado).
<i>Núcleos:</i> Planejamento e gestão governamental; gestão de serviços do Estado; Gestão financeira; Gestão de pessoas; Participação e controle social,
TEMAS: Informação a Serviço da Sociedade, Gestão do PPA, Planejamento Estratégico e Articulação Territorial, Telecomunicações, Formação e Capacitação de Pessoas, Assuntos Legislativos, Relação Federativa, Articulação Social, PPA Participativo, Conferências e Conselhos Temáticos, Regulação e Fiscalização dos Serviços Públicos Delegados, Advocacia do Estado, Atendimento ao Cidadão – SAC, Comunicação de Governo, Ouvidoria.

Fonte: www.pparticipativo.ba.gov.br

Com opções genéricas e abstratas, a utilização da votação através da Internet permitiu, segundo informa a Secretaria do Planejamento, mapear as prioridades temáticas por território, sinalizando quais temas o cidadão considera mais relevantes na construção do PPA.

Exatas 7683 indicações foram coletadas via Internet entre os meses de abril e junho de 2011, período em que o site permaneceu disponível para votação, o que representa apenas 0,08% do eleitorado baiano (de um total de 10,1 milhões de eleitores, segundo o Tribunal Superior Eleitoral, com dados de 2012). Dessa maneira, o Governo do Estado objetivou consolidar o processo iniciado em 2007, quando foi realizado o primeiro PPA Participativo, incorporando alguns aprimoramentos e ampliando o processo de “escuta social” *online*.

O que se percebe, porém, nesta iniciativa baiana, **é uma oferta mínima de oportunidades de participação e deliberação via internet**, com uma sondagem de apenas uma questão, para o usuário indicar até 10 temas que considere importantes para o bem coletivo.

Nesse caso, **há uma desvantagem nítida quando se percebe que são oferecidas informações e instruções mínimas** sobre o tema ao qual se dedica. Ou seja, para os cidadãos baianos, **não** é disponibilizado ambiente para confrontar suas ideias com os argumentos de outros cidadãos. Ao registrar preferências aleatórias, esta sondagem **não implica reflexão sobre argumentos** e a exposição de demandas de maneira detalhada. Tal registro de disposições individuais representa uma ferramenta de **participação rudimentar**, se comparada àquelas possibilidades abertas a partir da adoção efetiva dos meios digitais. Ainda assim, não se pode descartar este dispositivo como um recurso que pode promover a participação dos cidadãos (SILVA, 2009).

Como veremos a seguir, as dados solicitados no cadastro dos usuários no site do PPA-P da Bahia, não contavam com obrigatoriedade de preenchimento de todos os campos. Somente quatro campos eram obrigatórios: CPF, nome, data de nascimento e município.

Informações relevantes eram apresentadas voluntariamente pelo usuário, como: escolaridade, renda, endereço e, com destaque, os dados da entidade à qual pertence. A não obrigatoriedade desses últimos campos impede que o Governo do Estado mapeie, de modo pleno, as preferências e demandas por perfil social, por renda ou escolaridade.

Neste ambiente de cadastro, destaca-se a participação daqueles cidadãos ligados a alguma instituição representativa, classe, grupos específicos da sociedade civil organizada. Os campos de preenchimento sobre a Entidade (endereço, número de cadastro, telefones) já são automaticamente oferecidos a todos os usuários na página inicial do Cadastro. Mas esses campos não são obrigatórios. A participação na votação *online*, oferecida pelo PPA da Bahia, era permitida com apenas o preenchimento de quatro campos.

A seguir, iremos analisar com mais detalhes, de modo qualitativo, este estudo de caso. Como foi exposto anteriormente, os meios digitais, aqui, especificamente, a Internet, oferecem às instituições do Estado a possibilidade de criarem ambientes políticos aptos a envolverem os cidadãos no processo de discussão da coisa pública e de produção da decisão política. Uma vez que permitem a essas instituições a chance de fomentar um novo tipo de relacionamento com a esfera civil, os recursos característicos da Internet constituem um subsídio fenomenal a promover o controle social da forma pela qual as atividades políticas do Estado vêm sendo desempenhadas. Vamos a seguir categorizar detalhadamente, de modo qualitativo, os requisitos democráticos executados pela interface digital do Estado e analisar sua participação online.

4.2 ANALISANDO O SITE E SEUS REQUISITOS DEMOCRÁTICOS: UM ESTUDO DE CASO

4.2.1 PPA-P NET 2012-2015: análise qualitativa do *website*

Agora vamos cumprir um de nossos objetivos desta dissertação que é identificar e categorizar os principais requisitos ou princípios democráticos que a interface digital do Estado assumiu e como se materializou o processo de participação online. A metodologia empregada a seguir será predominantemente qualitativa. As informações e dados estão baseados na análise da plataforma digital (www.pparticipativo.ba.gov.br), de documentos públicos, decretos e materiais informativos apresentados pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN.

Em um primeiro momento, serão descritas as principais seções que compõem a página inicial do PPA-P NET (2012-2015) e cada uma de suas páginas internas que fazem parte da estrutura e arquitetura de informação de todo o conteúdo. A seguir, o *site* será examinado de maneira mais detalhada quanto ao provimento de informações, quanto à relevância dada ao estímulo para que os cidadãos participem, focalizando-se ainda o canal de participação.

Cada elemento disposto na *home* (página inicial) pode levar à identificação de vários propósitos democráticos (requisitos) em diferentes níveis de ocorrência, como logo se verá. Para se compreender melhor como cada objeto será tipificado qualitativamente no que se refere aos três requisitos democráticos (publicidade, responsividade e porosidade) e suas respectivas dimensões analíticas (níveis utilitário, informativo, instrutivo, argumentativo e decisório), de Silva (2009), explicado nos capítulos anteriores deste trabalho.

Todas as páginas pertencentes a esse *website* específico obedecem a um *layout* padrão. Pode ser encontrada uma barra de ferramentas, localizada na parte superior, contendo marca, com logotipo, do PPA Participativo e *links* permanentes para Página Inicial, Contato (que endereça para página da Ouvidoria do Estado) e *Login*, para acesso a ambiente restrito de votação dos usuários cadastrados.

Figura 13 -Reprodução da página inicial do site do Plano Plurianual da Bahia 2012-2015



Fonte: www.ppaparticipativo.ba.gov.br

Com a coleta de dados, foram detectados 12 *hiperlinks* dispostos na página inicial e seus conteúdos. Em sua estrutura organizativa, o portal é composto de páginas internas comuns, com a mesma identidade visual e padrão de layout. Pela navegação e exploração de todas as páginas internas, contabilizaram-se, no total, 36 *hyperlinks*, que conduziram os usuários para determinados propósitos democráticos, que serão, a seguir, individualmente identificados. A identificação dos propósitos se deu por *links* e objetos clicáveis, e não por medição de volume de informação. Destaca-se a publicidade como o requisito democrático mais cumprido nos objetos analisados.

No que tange aos resultados quantitativos gerais (36, no total), obteve-se a seguinte distribuição no universo de todos os propósitos identificados: 91,7% de publicidade; 2,7 % de responsividade; 5,5 % de porosidade.

Tabela 1 - Plano geral dos requisitos e relações qualitativas dos propósitos democráticos identificados na plataforma digital do Plano Plurianual do Estado da Bahia 2011-2015

Propósito Relação	Publicidade	Responsividade	Porosidade	Total
<i>Nível Decisório</i>	-	-	0	0
<i>Nível Argumentativo</i>	0	0	0	0
<i>Nível Instrutivo</i>	11,1%	2,7%	0	13,8%
<i>Nível Informativo</i>	75%	0	5,6%	80,6%
<i>Nível Utilitário</i>	5,6%	0	0	5,6%
Total	91,7%	2,7%	5,6 %	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Silva (2009)

Antes de iniciar a análise qualitativa detalhada, vamos apresentar nossa análise e descrição sobre perfil, seus dados, números disponíveis, dos usuários/cidadãos que tiveram participação nesse ambiente digital.

No total, foram 7683 participações. Dentre esses, 50,3% afirmam ter nível superior de educação completo (indicado no cadastro com 3º grau)⁴. Outros 25,4%, graduação incompleta. Com ensino médio completo (no cadastro chamado de 2º grau), 15,4%; incompleto, 4,1%. Ensino fundamental completo, 1,1%; incompleto, 1,3%.



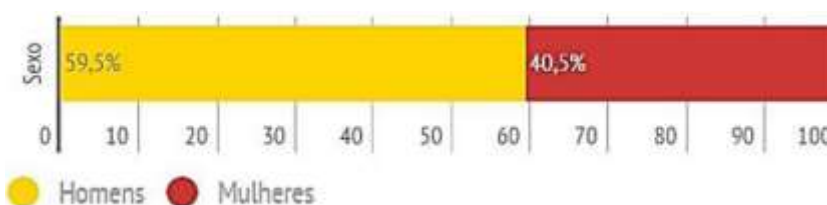
Do total, 43,3% afirmaram ter renda mensal inferior a R\$ 1 mil⁵. Entre R\$ 1 mil e R\$ 2 mil, 24,9%. De R\$ 2 mil a R\$ 3 mil de renda mensal, 12,3%. Mais de R\$ 3 mil, 19,3%.

⁴ Dentre essas pessoas, 7016 preencheram corretamente algum campo de cadastro. Por exemplo: 358 usuários preencheram voluntariamente o campo "Escolaridade".

⁵ Da mesma forma, apenas 817 indicaram a informação pessoal no campo "Renda", já que esse espaço preenchido não era obrigatório para efetivar a participação.



Entre os usuários, no campo “Sexo”, assim divididos: 59,5%, homens; 40,5%, mulheres.



Entre os 7683 votos, a participação *online* do cidadão indicou os “Temas” prioritários entre os 101 mostrados como opções. Nestas condições, o resultado da sondagem foi difuso, sendo que nenhum “Tema” ultrapassou 4,09% da preferência do total de participantes. A seguir, as 10 opções mais votadas.

Figura 14 – Resultado final da votação *online*, disponível apenas no sistema gerenciador e não divulgado ao público

Temas	Voto	Percentual
Educação Profissional e Profissionalizante <i>Eixo - Inclusão Social e Afirmação de Direito</i> <i>Núcleo - Educação</i>	314	4,09%
Geração de Emprego e Distribuição de Renda <i>Eixo - Inclusão Social e Afirmação de Direito</i> <i>Núcleo - Inclusão Social</i>	274	3,57%
Atenção Básica <i>Eixo - Inclusão Social e Afirmação de Direito</i> <i>Núcleo - Saúde</i>	248	3,23%
Educação Superior <i>Eixo - Inclusão Social e Afirmação de Direito</i> <i>Núcleo - Educação</i>	226	2,94%
Agricultura Familiar <i>Eixo - Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para Desenvolvimento</i> <i>Núcleo - Agropecuária</i>	226	2,94%
Habitação e Melhorias Urbanas <i>Eixo - Inclusão Social e Afirmação de Direito</i> <i>Núcleo - Infraestrutura Social</i>	223	2,9%
Educação Básica <i>Eixo - Inclusão Social e Afirmação de Direito</i> <i>Núcleo - Educação</i>	219	2,85%
Prevenção da Criminalidade e ao Consumo de Drogas <i>Eixo - Inclusão Social e Afirmação de Direito</i> <i>Núcleo - Segurança e Integridade do Cidadão</i>	203	2,64%
Educação Ambiental <i>Eixo - Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para Desenvolvimento</i> <i>Núcleo - Meio Ambiente</i>	193	2,51%
Atenção às Urgências <i>Eixo - Inclusão Social e Afirmação de Direito</i> <i>Núcleo - Saúde</i>	167	2,17%

Fonte: www.pparticipativo.ba.gov.br

Com esses dados, a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) informa que “o resultado desta votação através da Internet permitiu mapear as prioridades temáticas por território, sinalizando quais temas o cidadão considera mais relevantes na construção do PPA” (BAHIA, 2011: 35). Porém, como já mencionado anteriormente nesta dissertação, a SEPLAN não apresentou ou evidenciou posteriormente quais prioridades temáticas ou propostas que foram incorporadas efetivamente ao Plano Plurianual e os motivos ou justificativas para não incorporação de outros temas.

Não existiu comunicação no *website* www.pparticipativo.ba.gov.br sobre quais demandas foram incorporadas, ou seja, os respondentes – os participantes da escuta social *online* – não foram informados sobre (ou, em que medida) suas indicações foram atendidas. As demandas não aproveitadas no PPA também não foram justificadas. Na verdade, um dos Diretores da SEPLAN revelou – como verificaremos nos dados obtidos nas entrevistas desta pesquisa – que “não houve nenhum tipo de encaminhamento [dos resultados dessa *enquete online*] no processo de decisão sobre gastos relacionados a cada tema [do PPA]”.

4.2.2 Página Inicial

Iniciamos a análise pela página inicial. Abaixo da barra de *menu*, está o conteúdo fixo da *homepage* (ou página inicial). Este conteúdo é composto basicamente por dois itens, que o diferenciam das demais páginas internas: texto introdutório, com o título “Mensagem do Governador” e, na parte direita, o tocador de vídeo, em uma caixa de destaque, intitulado “Multimídia”, com conteúdo audiovisual. Neste caso, são disponibilizadas entrevistas, de modo randômico, com duração média de dois minutos, com os titulares das Secretarias Estaduais. Há também um pequeno *box* vermelho, na parte inferior da tela, que encaminha o usuário para a página interna de Cadastro, adiante analisada.

Sobre a dimensão da publicidade, é possível afirmar que o uso de ferramentas multimídia, com vídeos institucionais (formato: entrevista, com média de duração de 1 minuto), é um traço estruturante do site do PPA-P NET Bahia. Observe-se, porém, que todos os entrevistados, no total de 24, são agentes políticos de primeiro escalão no governo estadual: Secretários Estaduais. Isso tem uma relação publicitária, já que o principal intuito da comunicação é dar visibilidade aos entrevistados, do tipo promoção pessoal, com discursos pré-

formatados sobre a importância do PPA para a sociedade baiana.

Nota-se que esta página inicial é caracterizada como um objeto que cumpre o requisito da publicidade. Veja alguns outros exemplos-modelo de publicidade, alguns encontrados no site do PPA da Bahia, como sugere Silva (2009): notícia, propaganda, peça publicitária, textos institucionais, textos com discurso do titular ou do agente do Estado, textos sobre as prerrogativas da instituição, textos sobre a história do Estado ou do país; texto sobre a área em que atua; informações sobre o funcionamento da instituição, relatórios, documentos na íntegra, dossiês, balanços financeiros e outros documentos similares.

O conteúdo da página inicial também é uma publicidade que opera no nível instrutivo, com objetivo de dar visibilidade ao Plano Plurianual, na tentativa de esclarecer os usuários didaticamente sobre o tema. Há um texto de apresentação, destacado na *home* do site www.pparticipativo.ba.gov.br, assinado pelo Governo do Estado.

No que diz respeito à forma dos recursos de mídia utilizados, parte do material está disponível em arquivos de áudio e vídeo. Isso oferece ao portal *online* uma característica multimídia: o uso de som e imagem em movimento ocorre nas páginas internas e inicial.

4.2.3 Contato

Figura 15 - Reprodução da página inicial, com destaque para o *hyperlink* “Contato”



Fonte: www.pparticipativo.ba.gov.br

A única opção que possibilita o diálogo com o Estado e, por isso, cumpre o requisito responsividade, é o *hyperlink* “Contato” (localizado na parte superior direita do *site*; veja imagem acima), que leva para a página inicial da Ouvidoria, que exige do usuário padronizados procedimentos de cadastro, para, em seguida, a manifestação individual de interesses do cidadão.

Ouvidoria funciona como única forma responsiva do PPA 2012-2015, momento em que há resposta (obrigatória) individual ao cidadão manifestante, dentro de um prazo estabelecido. A Ouvidoria se conecta à tradicional ideia de *accountability*, entendida aqui como uma relação de responsividade informativa e justificação entre duas ou mais partes, submetida uma à outra.

O site do PPA da Bahia não disponibiliza outros canais de manifestação direta e pessoal do interessado. Há outros exemplos-modelo de responsividade, de maior eficácia, não utilizados pela iniciativa baiana, como, por exemplo (SILVA, 2009): formulários *online*, para receber e responder a questões ou demandas do cidadão; *chats*, para tirar dúvidas; *chats* temático-discursivos ou deliberativos; fóruns *online*, para esclarecer questões temáticas; fóruns *online* temático-discursivos; fóruns deliberativo-consultivos e outros objetos correlatos. Todos esses exemplos não existem em nosso objeto de estudo.

Figura 16 - Reprodução da página inicial da página da Ouvidoria do Estado da Bahia na internet



Fonte: www.pparticipativo.ba.gov.br

Neste caso da Ouvidoria do Estado da Bahia, o principal da comunicação é dar uma resposta individual sob a forma de mensagem, essa que será uma responsividade que se dá no nível informativo.

4.2.4 Login

Nesta mesma parte do site ora analisada, existe o link “*Login*”, que leva a página interna para efetivar entrada no sistema do usuário-administrador. Essa página opera no nível utilitário, relação instrumental.

Figura 17 - Reprodução da página interna de “Login” e identificação do usuário



Fonte: www.pparticipativo.ba.gov.br

4.3 PÁGINAS INTERNAS

Também presente em todas as páginas está o menu, à esquerda da tela, disposto na posição horizontal, que direciona o usuário para o conteúdo institucional. Os sete itens que

integram este menu são: o PPA, Participe, Diário de Bordo, Programação, Cartilha, Territórios e Links.

4.3.1 O PPA

Na seção “O PPA”, é possível encontrar informações e dados resumidos sobre a definição de Plano Plurianual e seu conceito específico de Participativo. O conteúdo textual resume-se em apenas dois parágrafos, seguidos de ilustração padrão de todas as páginas, como se pode ver na imagem abaixo.

Figura 18 – Reprodução da página interna com o título “O PPA”



Fonte: www.pparticipativo.ba.gov.br

Esta página secundária é caracterizada como um objeto que cumpre o requisito da publicidade. Nota-se que o tipo de relação estabelecida é do tipo instrutivo. Veja, a seguir, na íntegra, o conteúdo:

4.3.2 Participe

O *link* do menu chamado “Participe” conduz a uma página de cadastro do usuário interessado, com campos de preenchimento, como: o número do Cadastro de Pessoa Física (CPF), nome completo, data de nascimento, endereço, escolaridade, renda. Caso a pessoa seja representante de alguma entidade, também deve preencher outros campos.

Figura 19 – Reprodução da página interna com todas as informações do “Cadastro”

Cadastro - Após o cadastramento será apresentada a tela de votação

* Os campos em negrito são de preenchimento obrigatório.

Dados do Participante

CPF: NOME: DATA NASC.:

SEXO: ESCOLARIDADE: RENDA: MUNICÍPIO:

TIPO: LOGRADOURO: NÚMERO: COMPLEMENTO:

BARRIO: CEP: E-MAIL: TELEFONE / CELULAR:

Caso seja representante de alguma entidade, favor preencher os dados abaixo.

Dados da Entidade

ENTIDADE: CNPJ: CARGO:

MUNICÍPIO: TIPO: LOGRADOURO:

NÚMERO: COMPLEMENTO: BARRIO:

CEP: E-MAIL: TELEFONE / CELULAR:

DIGITE OS CARACTERES QUE VÊ NA IMAGEM ABAIXO

salvar

Fonte: www.pparticipativo.ba.gov.br

Figura 20 – Reprodução da página interna com as opções de voto para usuário

Tela de Votação

Participante LUCIANO QUINTAO ATAIDE	CPF 32948779454	Município SALVADOR	Território de Identidade METROPOLITANA DE SALVADOR
--	--------------------	-----------------------	---

Selecione o Eixo:

[Eixo 1 - Inclusão Social e Afirmação de Direito](#)

[Eixo 2 - Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para Desenvolvimento](#)

[Eixo 3 - Gestão Democrática do Estado](#)

Cidadão,

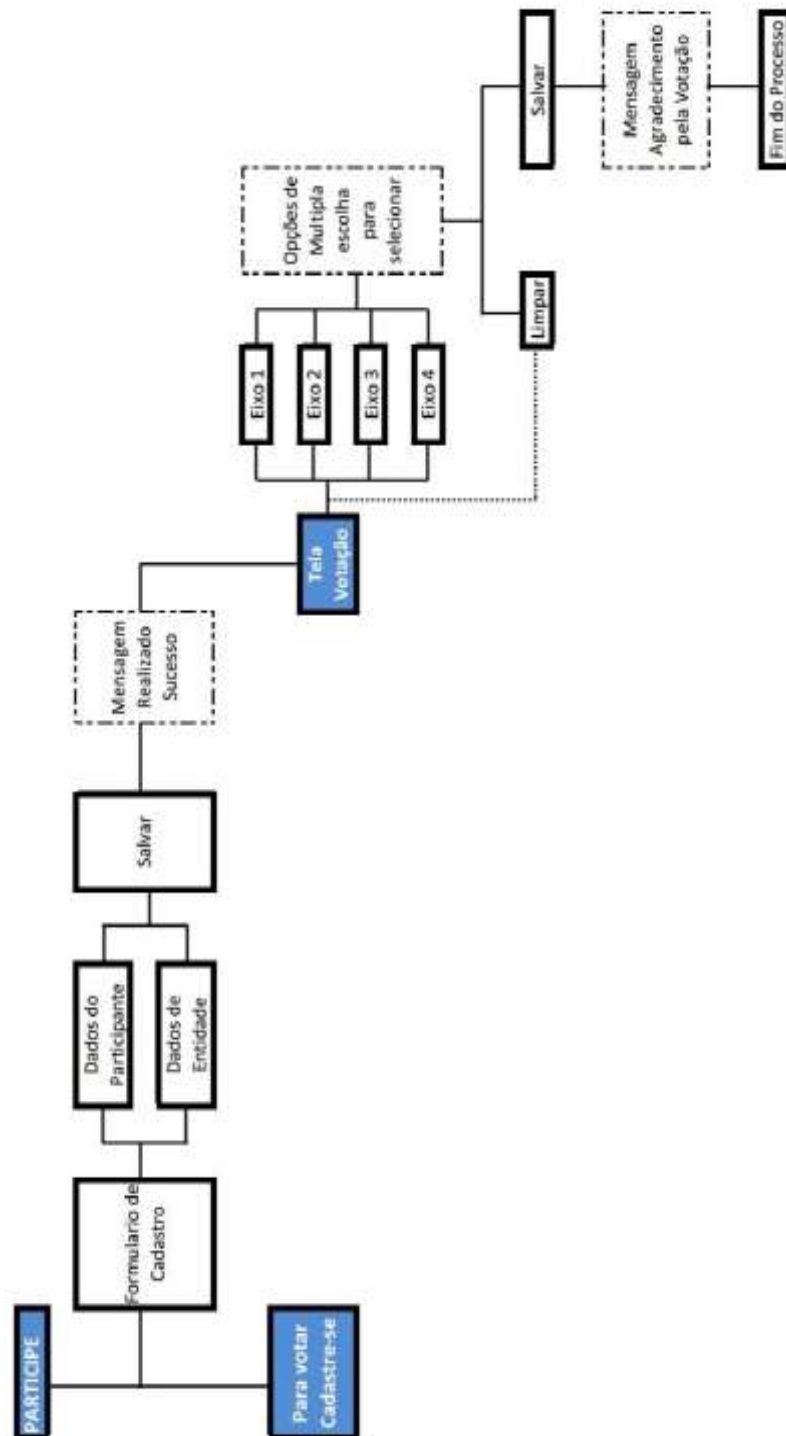
Você pode ser parceiro da administração pública votando em até dez temas distribuídos em três eixos. Leia com atenção e vote com responsabilidade.

Eixo 1 - Núcleos Temáticos / Temas disponíveis - Topo	Voto
1 - Educação	
1 - Educação Superior	<input type="checkbox"/>
2 - Educação Profissional e Profissionalizante	<input type="checkbox"/>
3 - Educação Básica	<input type="checkbox"/>
4 - Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos	<input type="checkbox"/>
5 - Educação do e no campo	<input type="checkbox"/>
2 - Saúde	
6 - Atenção Básica	<input type="checkbox"/>
7 - Atenção às Urgências	<input type="checkbox"/>
8 - Atenção Especializada	<input type="checkbox"/>
9 - Assistência Farmacêutica	<input type="checkbox"/>
10 - Atenção Integral ao Uso Indevido de Drogas	<input type="checkbox"/>

Fonte: www.pparticipativo.ba.gov.br

Após o cadastro, entra a página “Tela de Votação”. Desta forma, inicia-se, com essa página, a etapa inicial do terceiro requisito democrático detectado no site do PPA: o propósito da porosidade. É de menor ocorrência, se comparado ao de publicidade, que domina 91,7% do total dos propósitos identificados. Apenas 5,6% dos objetos de todo o *site* têm o propósito de incorporar a participação da sociedade civil, em se tratando de abertura de *inputs* na produção da decisão política sobre o PPA.

Figura 21 - Fluxograma da participação social online na elaboração do Plano Plurianual 2012-2015



Fonte: Elaborado pelo autor

Como se percebe na figura acima, a preponderância da porosidade informativa é visível

neste tipo de votação, onde o intuito desta forma de comunicação é tornar o Estado mais suscetível à opinião pública através de uma relação de recebimento destas preferências individuais sob a forma de mensagem numérica. Esta, portanto, será uma porosidade que ocorre no nível informativo. Outros exemplos comuns de porosidade do tipo informativa: sondagens de opinião *online* ou questionários de marcação.

Ao mesmo tempo, é nítido que a votação *online* do PPA baiano tem baixa sofisticação. Todos os objetos de porosidade informativa se restringem a um ato: marcar até 10 itens em uma lista de 101 opções; tipo enquete *online* ordinária.

Outras opções não há para participação direta do cidadão baiano. Vale dizer que esse tipo de porosidade não é enfatizado na página inicial e não está disponível em lugar de destaque no *site*. O usuário, para efetivar sua participação *online*, não é informado sobre a forma, capacidade deliberativa da plataforma, o tipo de interação que se dará nas páginas internas. Não se gera incentivos para o cidadão participar ou conduzir o cidadão a participação.

Haveria alguns exemplos-modelo de porosidade a citar, não utilizados pelo PPA da Bahia: ferramentas de coleta de preferências de perfis; dispositivos de monitoramento do usuário na rede (SILVA, 2009); sondagens de opinião ou questionários de marcação objetiva e mecanismos afins; formulários *online* ou ferramentas similares, voltados para colher a opinião textual (explicada) do cidadão sobre um projeto, uma ação ou uma atividade do Estado; ferramentas que viabilizem coleta de voto para eleição oficial, realização de plebiscito ou referendo mediados por ferramentas de comunicação *etc.*

4.4.3 Diário de Bordo

Figura 22 – Reprodução da página interna “Diário de Bordo”



Fonte: www.pparticipativo.ba.gov.br

O item do menu que direciona ao “Diário de Bordo”, por sua vez, traz uma galeria de notícias (no total, 26 páginas), publicadas em ordem cronológica, que tornam pública, através de textos jornalísticos, a realização das plenárias presenciais pelo interior do Estado, com conteúdo audiovisual, com fotos do evento e também entrevistas com participantes, em áudio. Uma constante que predomina nessas 26 páginas *online* é o provimento de informações de cunho institucional, contendo geralmente as últimas informações sobre fatos e participação dos atores políticos nos eventos.

Nessa página inicial (veja figura 21), já há “uma relação informativa”, isto é, em que o intuito principal da comunicação é dar visibilidade através de mensagens publicitárias e noticiosas, tentando informar sobre o tema específico. Essa é uma publicidade que opera no nível informativo.

A tônica principal desta publicidade informativa, portanto, é do tipo noticiosa, com detalhada cobertura das ações das plenárias em 26 municípios baianos. Cada plenária contou

uma página interna exclusiva dentro do *site*, funcionando um repositório de registros fotográficos e textos jornalísticos sobre o evento. Esse conteúdo específico impulsionou para que a publicidade alcançasse 91,7% dos propósitos democráticos identificados em todo site do PPA da Bahia.

Um outro destaque, quanto à informação de proeminência institucional, é a oferta de conteúdo em vídeo, com trechos de entrevista com todos os Secretários da Administração Pública estadual, momento em que falam sobre o processo e a importância da elaboração do Plano Plurianual. Fica evidente a política de promoção institucional, direcionada a informar para promover os agentes políticos, os programas e as atividades do Executivo estadual. É possível perceber que esta página está destinada a conferir visibilidade à biografia e às notícias que tratam dos titulares e dos agentes políticos que possuem cargo de chefia nas Secretarias Estaduais.

4.3.4 Programação

A opção do menu “Programação” encaminha para uma página com uma tabela de 26 linhas, com as datas, nome do território e o respectivo município onde seriam realizadas as plenárias presenciais. Essa página interna obedece a uma padronização, tanto no que se refere à programação visual quanto em relação a menus e cabeçalho. Refere-se a uma relação de comunicação de nível informativo, do primeiro requisito democrático: a publicidade. Abaixo, estão apresentadas as informações nesta página.

Figura 23 - Reprodução da página interna “Programação”

The screenshot shows the 'Programação' page of the PPA Participativo website. At the top left is the PPA logo. Below it is a navigation menu with the following items: O PPA, PARTICIPE, DIÁRIO DE BORDO, PROGRAMAÇÃO, CARTILHA, TERRITÓRIOS, and LINKS. The main content area features a colorful illustration of a diverse group of people, including children, adults, and a person in a wheelchair, all raising their hands in a celebratory gesture. Below the illustration is the title 'CALENDÁRIO DA ESCUTA SOCIAL DO PPA 2012-2015' and a table with three columns: 'Datas', 'Território de Identidade', and 'Município'.

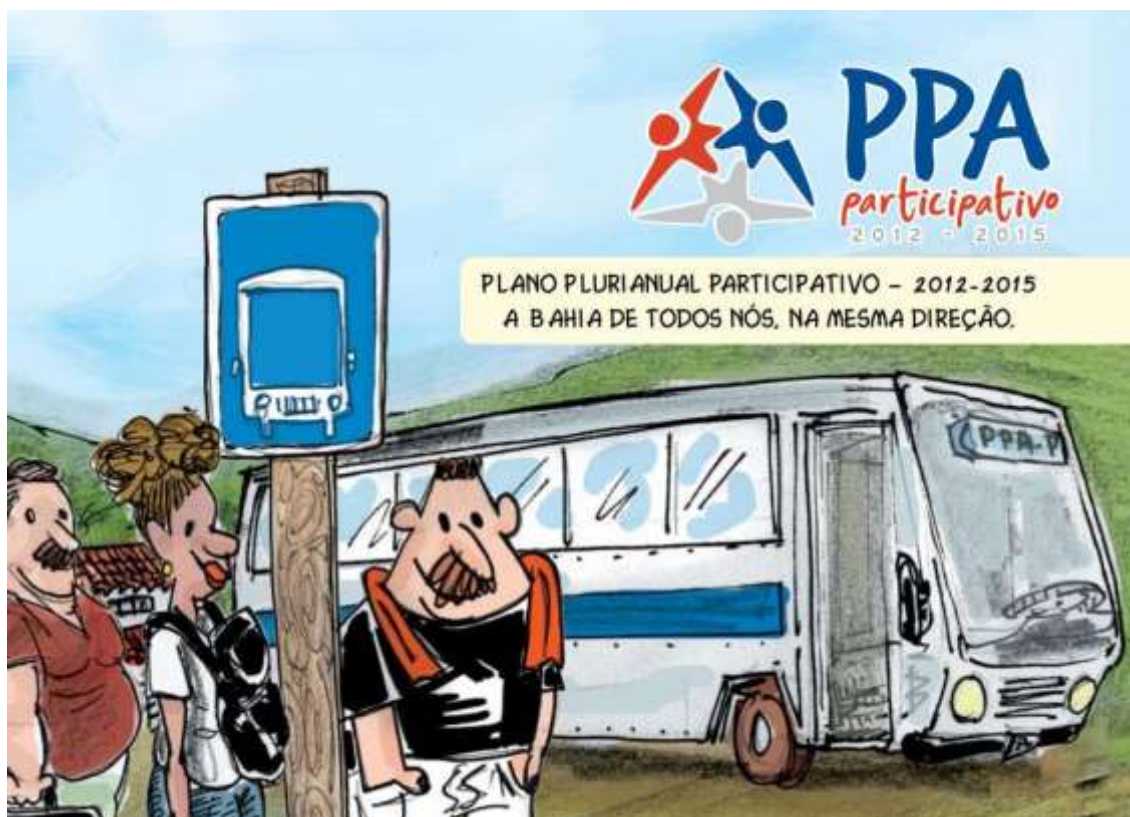
Datas	Território de Identidade	Município
05/04	Patos do Serão	Ferro de Soriano
07/04	Itai	Serraia
09/04	Panamá do Paraguaçu	Acari
09/04	Mão Rio de Contas	Jacuí
14/04	Boca do Rio Canabó	Santa Maria da Vitória
14/04	Vila Chico	Dobsonia
15/04	Oeste Baiano	Sarorua
15/04	Boca do Palmares	Maracás
20/04	Serra do São Francisco	Lucas
20/04	Vila da Consolação	Vila da Consolação

Fonte: www.ppaparticipativo.ba.gov.br

4.3.5 “Cartilha” e “Territórios”

Já os itens “Cartilha” e “Territórios”, diferentemente, direcionam para arquivos em formato *PDF*. A primeira opção abre um conteúdo ilustrativo e didático, explicando, de forma sintética, as atividades do PPA 2012-2015. A segunda opção conduz a arquivo de uma única página, com um mapa e a divisão territorial do estado da Bahia.

Figura 24 -Reprodução da capa da “Cartilha”, disponibilizada em PDF, com 16 páginas ilustradas



Fonte: www.ppaparticipativo.ba.gov.br

Figura 25- Reprodução da página interna da “Cartilha”, disponibilizada em PDF, com 16 páginas ilustradas

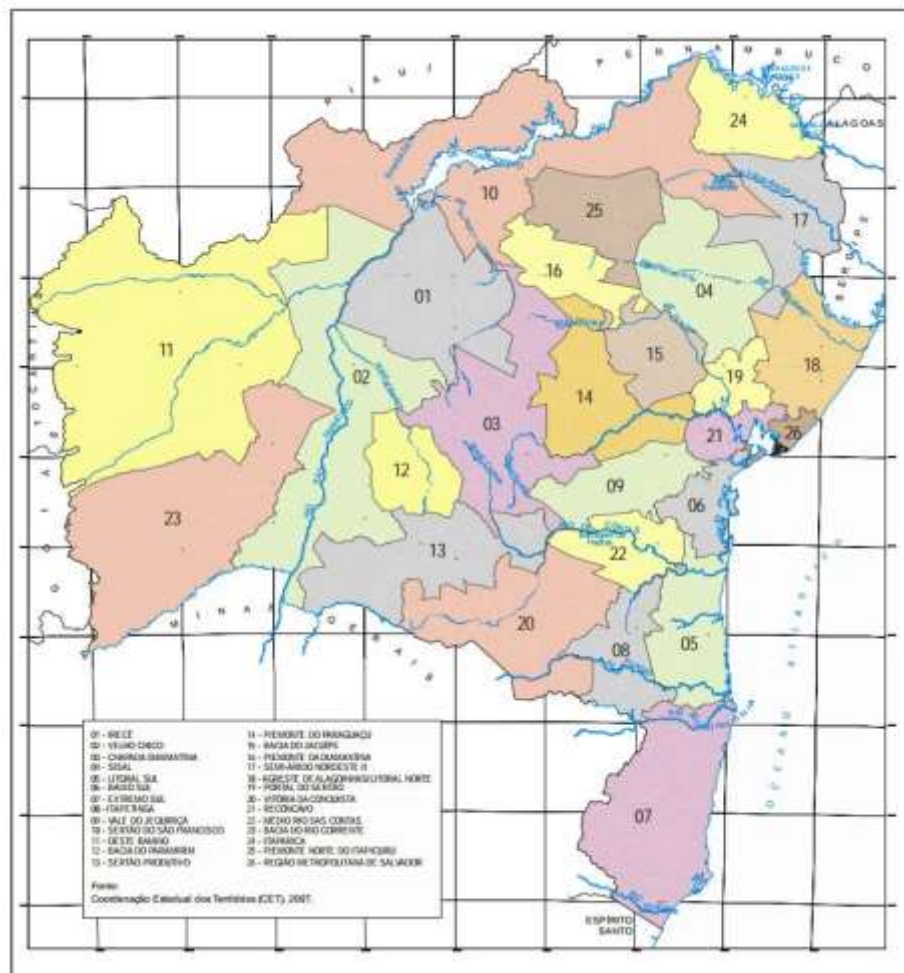


Fonte: www.ppaparticipativo.ba.gov.br

Aqui se encontra o terceiro nível de comunicação que a publicidade pode assumir - o nível instrutivo – que está baseado em relações de esclarecimento. Ocorre quando o Estado busca dar maior visibilidade de suas ações, instituições ou temas de interesse geral, explicando-os do ponto de vista didático. Isso se materializa em textos ou ferramentas que esclarecem a estrutura institucional e funcional do Estado, tentando torná-lo visivelmente mais compreensível para o cidadão. É o caso desta cartilha educativa sobre o PPA: esclarece, de forma ilustrativa, lúdica, o funcionamento, organização e administração pública.

Essa tendência instrutiva é encontrada também no arquivo disponibilizado no *hyperlink* “Territórios”. Um arquivo em PDF informa a divisão territorial do Estado.

Figura 26 - Reprodução parcial do arquivo em formato PDF disponibilizado no *hyperlink* “Território”



Fonte: www.pparticipativo.ba.gov.br

4.3.6 Links

Finalmente, o último *link* é o caminho para página interna com a listagem e nomes de todas as Secretarias Estaduais e as páginas institucionais na internet.

Figura 27 - Reprodução da página interna “Links”



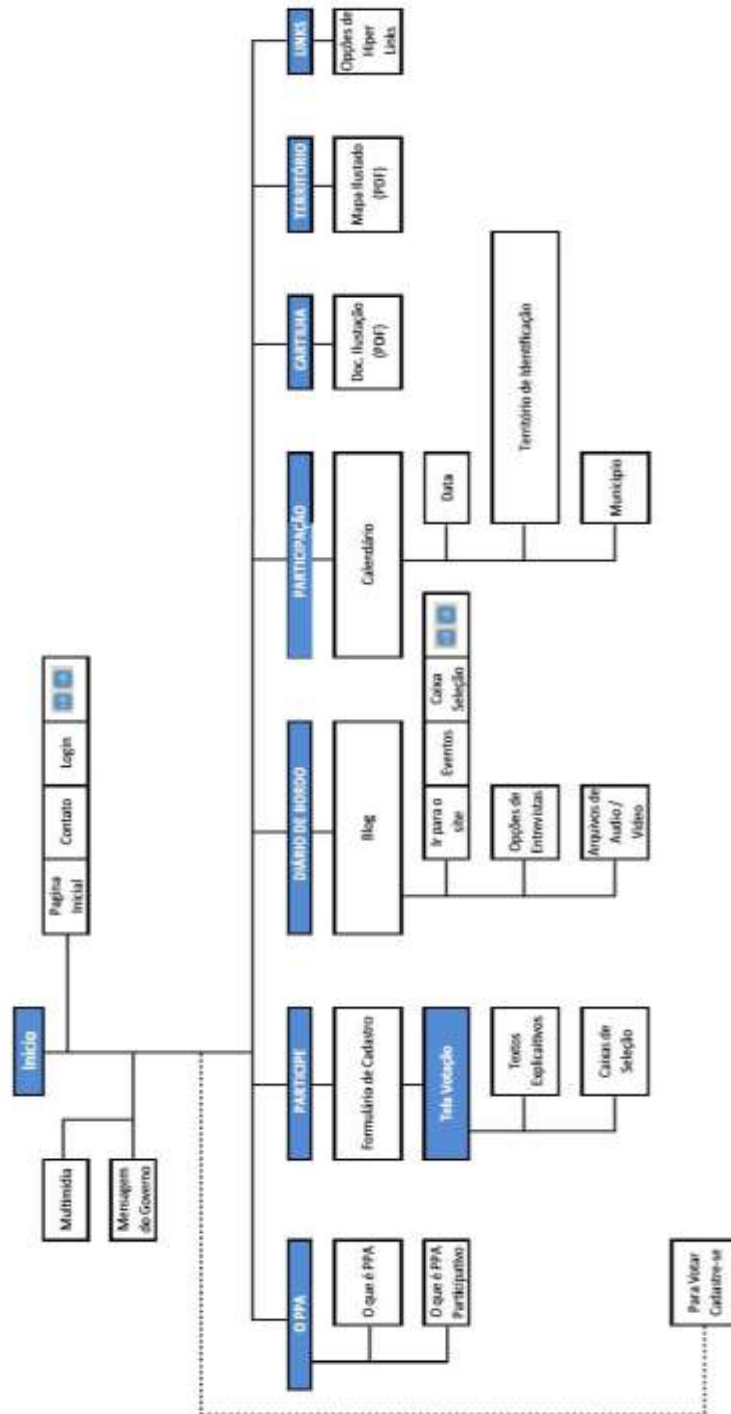
Fonte: www.pparticipativo.ba.gov.br

A publicidade no nível utilitário está razoavelmente presente em todo o portal. E se confirma nessa página (veja figura acima), em que há um lista de *links* externos, como endereços de sites vinculados a um determinado tema: o próprio governo do Estado.

Em suma, o site do PPA da Bahia 2012-2015 materializa o requisito publicidade na quase totalidade de seu conteúdo, disponibilizando, com maior transparência, um vasto, diversificado e relevante conjunto de informações institucionais e administrativas. Esse conteúdo impulsionou para que a publicidade alcançasse, segundo nossos procedimentos metodológicos e navegação orientada, 91,6% dos propósitos democráticos identificados em todo site do PPA da Bahia. Apenas 5,6% dos objetos de todo o *website* têm o propósito de incorporar a participação social na elaboração do PPA. Vejamos a seguir, um organograma que

representa a arquitetura da informação do website do PPA 2012-2015. Logo depois, vamos analisar como se configurou a interface digital para versão 2016-2019 do Plano Plurianual, também hospedado no endereço www.pparticipativo.ba.gov.br.

Figura 28 - Organograma representativo da arquitetura da informação do website do PPA 2012-2015



Fonte: Elaborado pelo autor

4.3.7 PPA Participativo 2016-2019: análise qualitativa do *website*

Nosso segundo objeto de análise é a página na internet do Plano Plurianual mais recente, 2016-2019. Em março de 2015, a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia lançou novamente uma plataforma digital com interesse predominante em divulgar os conceitos, ações e documentos do PPA. Veremos a seguir que a publicidade é repetidamente o requisito mais efetivo nesse novo portal *online*, com ocorrências quantitativas muito superiores a responsividade e porosidade. Do total, 99% dos *hyperlinks* da amostra estudada cumprem tão somente o requisito publicidade, conforme modelo de análise de Silva (2009). De fato, a publicidade está diretamente relacionada com a transparência do Estado.

Porém, diferente da edição 2012-2015, a plataforma digital do PPA 2016-2019 não ofereceu qualquer oportunidade de participação *online* para a elaboração do Plano ou mesmo alguma possibilidade digital de construção de uma agenda pública para debate. Não houve nenhuma forma de consulta ou diálogo entre o Estado (e seus agentes públicos) e a sociedade (cidadãos), por intermédio do *website*, sobre temas de interesse coletivo sobre o PPA 2016-2019.

Nesta iniciativa mais recente do governo estadual, não houve garantia de participação do cidadão pelo Estado por meio de *inputs* que promovam consultas, um fluxo de conversação *online* para averiguação da opinião dos cidadãos ou a respeito de temas da agenda pública e até, eventualmente, para formação de uma agenda pública (GOMES, 2005). **Portanto, a versão 2016-2019 não oferece um estágio de democracia digital que atribui algum nível de porosidade na interação entre o governo e sociedade civil a partir das ferramentas digitais. Essa plataforma digital de comunicação teve, por conseguinte, baixa sofisticação na interação com o cidadão, sem qualquer originalidade ou elemento de inovador em suas funcionalidades.** É notório que **não** há em toda plataforma digital analisada qualquer atendimento *online* instantâneo (*chats* ou fóruns de debates), por exemplo, que poderiam atender os requisitos da responsividade e porosidade.

Nesta coleta de dados foram analisados 102 itens com *hyperlinks* dispostos na página inicial (*home*) e nas páginas internas. Seguindo o modo de navegação orientada de nossa metodologia, cada *hyperlink* comporta um propósito democrático identificado de acordo os requisitos de nosso modelo de análise escolhido para esta pesquisa, que oferece o resultado final

do quadro abaixo. Logo após, iniciamos o detalhamento da análise de cada item da página inicial e todos elementos presentes nas páginas internas.

Tabela 2 - Plano geral dos requisitos e relações qualitativas dos propósitos democráticos identificados na plataforma digital do Plano Plurianual do Estado da Bahia 2016-2019

Propósito Relação	Publicidade	Responsividade	Porosidade	Total
<i>Nível Decisório</i>	-	-	0	0
<i>Nível Argumentativo</i>	0	0	0	0
<i>Nível Instrutivo</i>	70,6%	0	0	70,6%
<i>Nível Informativo</i>	28,4%	0	0	28,4%
<i>Nível Utilitário</i>	0	1%	0	1 %
Total	99%	1%	0	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Silva (2009)

Página Inicial

Figura 29 - Reprodução da página inicial da versão 2016-2019



Fonte: www.ppaparticipativo.ba.gov.br

Na página inicial são identificados 13 *hyperlinks* que conduzem o usuário a algum propósito democrático, que identificaremos a seguir. Basicamente a página inicial é composta pelo Menu Lateral, Notícias, Vídeos e Cadastro. É explícito que as ferramentas disponíveis não se mostram suficientes para despertar uma interação mais robusta entre governo e a sociedade civil. No Menu Lateral temos cinco *hyperlinks* que redirecionam para as seguintes páginas internas: “O PPA”, “Metodologia”, “Escuta Social”, “Publicações e Documentos” e “Programação”. Cada página interna será analisada em detalhes nas próximas páginas deste trabalho.

Na página inicial, ao clicar em Contato, o usuário é direcionado a uma página interna, de mesma identidade visual, com informações referentes aos números de telefones dos setores internos da Secretaria de Planejamento envolvidos nas atividades PPA que são: UCS, Diretoria de Planejamento Territorial (DPT), Assessoria de Comunicação.

Em “Cadastre-se”, ao usuário - na promessa de receber “mais informações” - é permitido incluir nome, telefone e endereço eletrônico de e-mail.

O PPA

O primeiro link, em sua página intitulada “O PPA”, cumpre seu requisito de publicidade ao “tornar o Estado mais visível e transparente ao cidadão através de uma relação informativa” (SILVA, 2009:122). Essa página se esforça para explicar didaticamente ao cidadão que o “Plano Plurianual Anual é o instrumento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual”. Além disso, nessa mesma página é apresentado na íntegra do Decreto 16.014/2015, da Governadoria do Estado, que dispõe sobre a elaboração do Plano. Aqui vemos a publicidade em uma relação comunicativa de instrução.

Metodologia

Já a página interna “Metodologia” faz também cumprir a função publicidade de nível instrutivo, pois todas as informações estão baseadas em relações de esclarecimento. Infográficos e textos esclarecem a estrutura institucional, fluxo de elaboração, dimensão estratégica entre outros temas. Registra-se, do ponto de vista didático, um bom uso de infográficos.

Figura 30 - Reprodução da página interna sobre Metodologia do PPA 2016-2019



Fonte: www.pparticipativo.ba.gov.br

Publicações e Documentos

Nesta página interna o portal disponibiliza 25 documentos para o usuário baixar e consultar. Os arquivos disponíveis são: Manual de Processo PPA; Apresentação do PPA Participativo 2016-2019; Caderno de Orientações Metodológicas; Livro de Orientações para Construção do PPA; Apresentação PPA (PDF); Decreto 16.014/15.

Na seção “Mesas Temáticas” são apresentados os seguintes documentos:

- Ficha para Compromisso;
- Formulário Metas e Iniciativas;
- Temas Estratégicos – Contatos;
- Infraestrutura para o desenvolvimento integrado e sustentável;
- Saúde e Assistência Social;
- Inserção competitiva e integração econômica nacional e internacional;
- Consolidação e diversificação da matriz produtiva estadual;
- Educação, Cultura, Conhecimento e Memória;
- Mulheres, Gênero e Diversidade;

- Desenvolvimento urbano e Rede de cidades, com foco no Semiárido;
- Pobreza, inclusão socioproductiva e mundo do trabalho;
- Meio Ambiente, Economia Verde e Sustentabilidade;
- Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar, com foco no Semiárido;
- Geração, Cidadania e Direitos Humanos;
- Segurança Pública Cidadã;
- Igualdade Racial e Identidades;
- Gestão Governamental e Governança.
- Apresentação - Indicadores para Análise de Políticas Públicas
- Indicadores Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública

Todos os arquivos acima citados, no total de 25, garantem uma relação didático-explicativa com o público. O objetivo aqui é tornar o Governo e o seu funcionamento mais compreensíveis, mais transparentes, esclarecendo as complexidades burocráticas e administrativas. Cada documento cumpre seu papel de publicidade de nível instrutivo. A página oferece visibilidade pública, e de modo detalhado, aos dados e informações sobre temas estratégicos, compromissos e metas. Uma tentativa de tornar o Estado mais compreensível, inteligível, conforme indica Silva (2009)

Escuta Social

O terceiro item do Menu é o “Escuta Social”. Nesta página interna esperava-se haver alguma ferramenta *online* que possibilitasse incorporar a opinião do cidadão na decisão administrativa e política sobre o PPA. Porém, o usuário encontra apenas um texto e um infográfico que explicam a sistemática de todo o processo de elaboração do Plano. Portanto, a página “Escuta Social” também cumpre o propósito da publicidade, de nível instrutivo. Como se percebe, a publicidade do tipo instrutiva é a mais recorrente no objeto analisado.

Aqui não é encontrado qualquer iniciativa que sustenta o requisito democrático da responsividade ou porosidade. Não há fluxo bidirecional de comunicação. Ao usuário não é oferecido oportunidade de enviar propostas ou participar de fóruns *online*, ou qualquer formulário *online* ou questionário. “Formulários online ou ferramentas similares voltados para colher propostas discursivamente estruturadas que visam ser subsídios a serem levados em

conta no processo de produção da decisão” (SILVA, 2009). Voto, plebiscito, referendo mediados por ferramentas de comunicação, entre outros exemplos, não estão disponíveis no objeto de estudo aqui analisado, o portal na internet do PPA da Bahia 2016-2019. De fato, **evidencia-se que o Governo do Estado não oferece mecanismos de participação online do cidadão no processo de decisão sobre o Plano**, a partir do endereço www.ppaparticipativo.ba.gov.br.

Figura 31 - Reprodução da página interna Escuta Social, versão 2016-2019

PÁGINA INICIAL
CONTATO

PPA Participativo 2016 - 2019

O PPA
METODOLOGIA
ESCUTA SOCIAL
PUBLICAÇÕES e DOCUMENTOS
PROGRAMAÇÃO

Cadastre-se e receba mais informações.
DIGITE SEU NOME
DIGITE SEU CELULAR
DIGITE SEU EMAIL
CADASTRAR

ESCUTA SOCIAL

Contando com ampla participação social e, após dois Planos Plurianuais Participativos, a Bahia parte agora para o seu terceiro PPA, dando continuidade ao projeto de aprofundamento da democracia e estabelecimento da participação social como elemento indispensável à gestão pública estadual. Cabe ressaltar que a Bahia é o único estado da nossa Federação a chegar a esta marca.

Em todos os PPA-P, destaca-se a importância da adoção dos Territórios de Identidade (TI) como unidade de planejamento e de base sociopolítica da escuta do PPA. O TI só um grande avanço para o planejamento público na Bahia, pois revela e considera toda a diversidade existente em suas múltiplas dimensões: cultural, ambiental, econômica e social, além de capturar o sentimento de pertencimento da população àquela região. Desta forma, se estabelece um novo paradigma na formulação das políticas públicas: em vez de o governo planejar para a sociedade, este planeja com a sociedade. E, para tanto, é preciso respeitar a organização espacial que a população se sente pertencer e, naturalmente, estabelece seus vínculos e interações. O objetivo é formular políticas públicas mais afins às necessidades de cada região, garantindo, assim, uma maior efetividade.

A cada PPA há o aprimoramento do seu processo de escuta social. Desta forma, para o PPA Participativo 2016-2019, buscou-se introduzir novos arranjos e instrumentos para qualificar ainda mais este processo.

O fluxo a seguir sistematiza todo o processo de escuta social do PPA Participativo 2016-2019.

Diagrama de Fluxo:

```

graph TD
    subgraph Territorial
        C[Comitês]
    end
    subgraph Setorial
        S[Entidades Setoriais]
    end
    subgraph Processos
        P[Processo Estratégico]
    end
    subgraph Resultados
        R[Resultados]
    end
    subgraph Mecanismos
        M[Mecanismos]
    end
    subgraph PPA
        PPA[PPA]
    end

    C --> P
    S --> P
    P --> R
    R --> M
    M --> PPA
  
```

Fonte: www.ppaparticipativo.ba.gov.br

Nesta página interna “Escuta Social”, o texto institucional apresenta e esclarece o fluxo do processo de escuta social do PPA Participativo que, segundo a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), envolveu a participação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial, Conselhos Estaduais, órgãos públicos e entidades do setor produtivo. Esses encontros presenciais, de acordo com o texto, qualificariam “o processo de gestão participativa e democrática

implementado pelo Governo do Estado da Bahia nos últimos anos (...)dando continuidade ao projeto de aprofundamento da democracia e estabelecimento da participação social como elemento indispensável à gestão pública estadual”.

Porém, a Internet – ou qualquer outra tecnologia eletrônica - não é citada como meio capaz de tornar o Estado mais aberto à opinião pública, com participação popular através de uma relação de recebimento de ideias, sugestões ou preferências. **Definitivamente, as tecnologias da informação e comunicação são ignoradas na “Escuta Social” do processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. Podemos afirmar que não existiu uma “escuta digital”.**

A consulta pública *online* é um dos instrumentos mais sofisticado de democracia digital e, neste estudo do PPA 2016-2019, nenhuma ferramenta de consulta via Internet foi oferecida pelo Governo Estadual. O fluxo de informação entre o cidadão e o agente público (por meio de sondagens, formulários digitais ou sala de bate papo) poderia trazer uma melhor sinergia entre o planejamento de governo e as demandas sociais.

Programação

Nesta página interna são apresentadas as listas de datas, temas e arquivos para *download* sobre as “Mesas Programáticas” e “Mesas Temáticas” e também as “Escutas Sociais”. O conteúdo está vinculado ao cronograma divulgado da programação. No total, são identificados nesta página três quadros com datas – e seus respectivos temas – e ainda 30 documentos para baixar. Todos os arquivos disponíveis cumprem o papel de dar publicidade aos programas temáticos de Governo para o PPA, com suas ementas, objetivos, compromissos e justificativas.

Figura 32 - Reprodução da página interna sobre a Programação do PPA 2016-2019



Fonte: www.ppaparticipativo.ba.gov.br

Em “Mesas Programáticas” (conforme imagem acima), temos no total 19 arquivos de fichas programáticas relacionados a diversos temas, como: “Desenvolvimento Produtivo”, “Infraestrutura”, “Educar para Transformar”, “Vida Melhor”, “Bahia Saudável”, entre outros. Cada proposta de programa de governo contém detalhes (de até duas páginas) que elencam cada compromisso, suas metas e justificativas.

Já em “Mesas Temáticas” estão disponíveis a lista de datas para encontros presenciais que ocorrem entre 13 de abril a 08 de maio de 2015. Para cada tema, de um total de 14, há um arquivo para baixar nesta página. O documento pormenoriza as principais diretrizes estratégicas, dimensões propostas e justificativas relacionados ao tema como, por exemplo, o tema: “inserção competitiva e integração econômica nacional e internacional”; “consolidação e diversificação da matriz produtiva estadual”; “educação, cultura, conhecimento e memória”; “segurança pública cidadã”. Ainda na mesma página, encontramos “Escutas Sociais” e sua tabela de programação com datas dos encontros e os municípios onde ocorreram. Todos os itens

desta página cumpriram tão somente o requisito democrático da publicidade, neste caso, todos de nível instrutivo.

Notícias

Ao analisar os textos noticiosos, a página do PPA sustenta um volume 27 de notas e matérias jornalística de produção própria. Os textos noticiosos trazem modos de publicidade principalmente do tipo informativo e com hiperlinks para as 27 reportagens sobre o Plano. Neste caso, cada texto-notícia é categorizando como um objeto que cumpre o requisito da publicidade. Nota-se que o tipo de relação estabelecida é do tipo informativa. A informação aqui cumpre um importante papel na divulgação do funcionamento do sistema democrático já que o cidadão necessita ter conhecimento sobre os acontecimentos e fatos relacionados ao tema e atividades de Estado. Essas notícias não se caracterizam como jornalismo e sim da publicidade praticada pelo Governo Estadual.

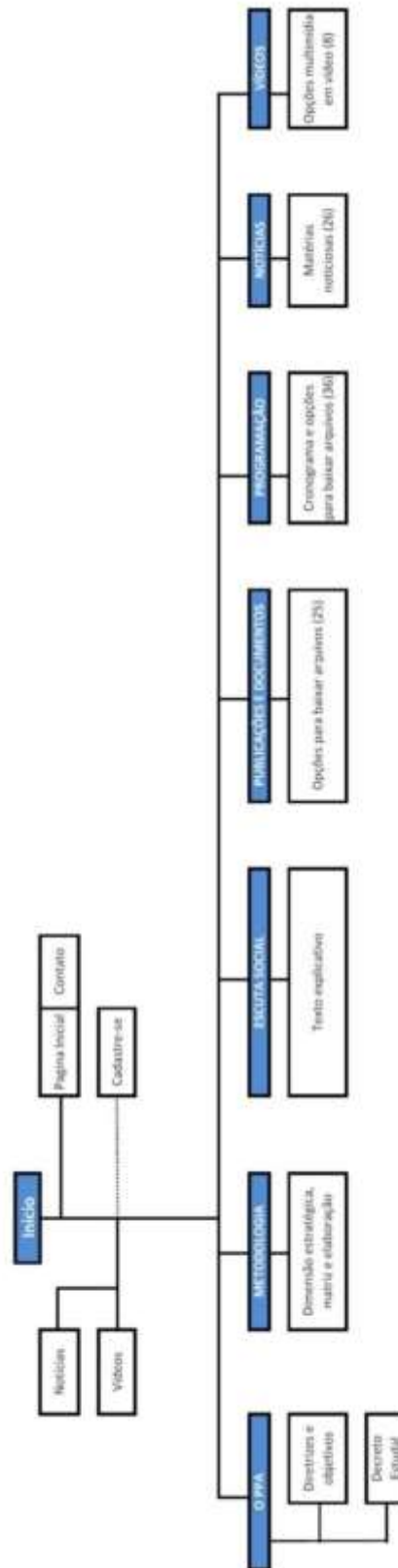
Vídeos

A publicidade de caráter informativo-noticioso também usa ferramentas multimídia, especificamente em vídeo, como encontramos em nosso objeto de análise. Na página específica, são encontrados oito vídeos que estabelecem relação didático-explicativa ao explicar o fluxo de elaboração, conceitos e a importância do Plano Plurianual.

Cadastro

Na página inicial, encontramos o campo “Cadastre-se e receba mais informações” para o usuário incluir nome, número de telefone celular e e-mail. Ao preencher e clicar em “Cadastrar”, tem-se a seguinte mensagem: “Olá, [nome do usuário] seu cadastro foi feito com sucesso. Aguarde as novidades”. Aqui temos um objeto de responsividade no nível utilitário já que o cidadão produziu um *input* direcionado a obter uma resposta. **Como parte de nosso procedimento metodológico, realizamos uma simulação e teste de *feedback* (teste de responsividade) para verificar se o canal se propõem a dar retorno como prometido. Com o cadastro do pesquisador, o teste se mostrou insatisfatório já que não houve qualquer retorno, *feedback*, devolutiva ao cidadão cadastrado. É um item potencialmente responsiva, porém apresentou-se inoperante – sem nenhuma mensagem ou resposta - durante todo processo de elaboração do Plano Plurianual.**

Figura 33 - Organograma representativo da arquitetura da informação do website do PPA 2016-2019



Fonte: Elaborado pelo autor

Temos aqui o final da descrição e análise de todas as páginas internas do *website* 2016-2019. Fizemos, portanto, a identificação de propósitos democráticos identificados. Realizamos essa análise para cumprir nosso segundo objetivo específico de nossa dissertação que é identificar e categorizar os principais requisitos ou princípios democráticos que a interface digital do Estado assumiu e como se materializou o processo de participação online na elaboração e monitoramento do PPA do Bahia.

Nota-se aqui uma primazia da publicidade como o requisito democrático mais cumprido nos objetos analisados. Temos 99% de quantitativo predominante de objetos voltados para o propósito da publicidade. É um portal de publicidade governamental e de Estado que funciona como um repositório de conteúdo. A responsividade e a porosidade entre Estado e sociedade foram ínfimos e irrelevantes, praticamente desprezíveis ou inexistentes, na iniciativa digital analisada.

4.4 ANÁLISE COMPARATIVA: 2012-2015 VERSUS 2016-2019

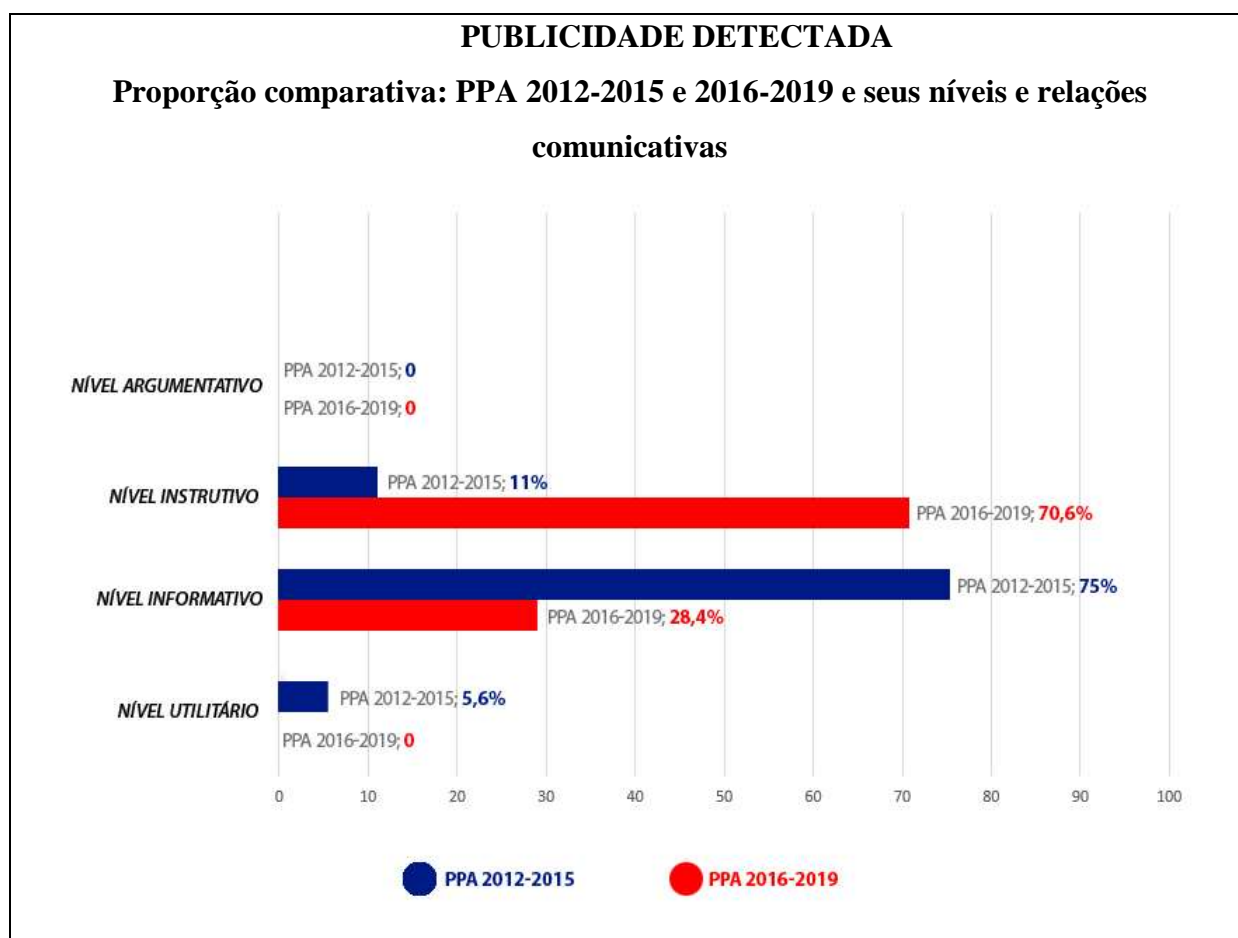
Como vimos, a página do PPA na internet é eficaz em relação à função de publicidade, transparência e promoção de seus agentes políticos. No entanto, em sua função essencial, de participação direta e decisória na formulação do PPA, não possui atuação satisfatória. Fizemos também nesta pesquisa a identificação e a classificação de propósitos democráticos identificados no site www.pparticipativo.ba.gov.br.

Em suma, o site do PPA da Bahia materializa o requisito publicidade na quase totalidade de seu conteúdo, disponibilizando, com maior transparência, um vasto, diversificado e relevante conjunto de informações institucionais e administrativas. Na edição 2012-2015, o conteúdo impulsionou para que a publicidade alcançasse 91,6% dos propósitos democráticos identificados em todo site do PPA da Bahia. Apenas 5,6% dos objetos de todo o *website* têm o propósito de incorporar a participação social na elaboração do PPA.

Nosso segundo objeto de análise foi a página na internet do Plano Plurianual mais recente, 2016-2019. A Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia lançou novamente, em 2015, uma plataforma digital com interesse predominante em divulgar os conceitos e ações do

PPA. Vimos que a publicidade é repetidamente o requisito mais efetivo no portal, com ocorrências quantitativas muito superiores a responsividade e porosidade. Do total, 99% dos objetos da amostra estudada cumprem tão somente o requisito publicidade, conforme modelo de análise de Silva (2009). De fato, a publicidade está diretamente relacionada com a transparência do Estado. Destaca-se a publicidade como o requisito democrático mais cumprido nos objetos analisados.

Gráfico 1 - Quantificação comparativa do propósito Publicidade e seus níveis de relações democráticos identificados durante navegação orientada



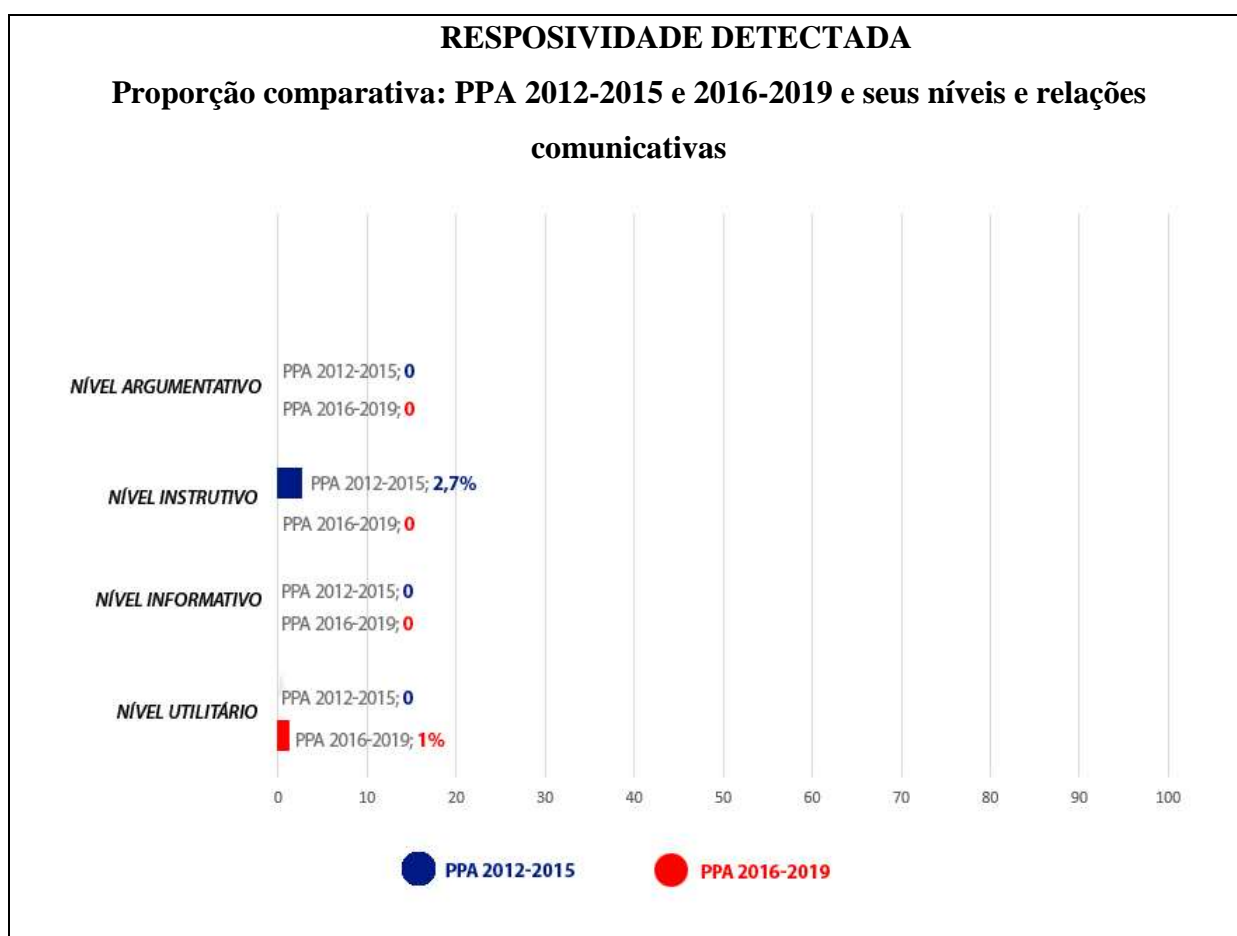
Fonte: Elaborado pelo autor

Porém, diferente da edição 2012-2015, a plataforma digital do PPA 2016-2019 não ofereceu qualquer oportunidade de participação *online* para a elaboração do Plano ou mesmo alguma possibilidade digital de construção de uma agenda pública para debate. Não houve nenhuma forma, na edição 2016-2019, de consulta ou diálogo entre o Estado (e seus agentes

públicos) e a sociedade (cidadãos), por intermédio da rede online, sobre temas de interesse coletivo sobre o PPA 2016-2019.

Portanto, a versão 2016-2019 não oferece um estágio de democracia digital que atribui algum nível de porosidade na interação entre o governo e sociedade civil a partir das ferramentas digitais. Essa plataforma digital de comunicação teve baixa sofisticação na interação com o cidadão, sem elementos inovadores em suas funcionalidades.

Gráfico 2 - Quantificação comparativa do propósito Resposividade e seus níveis de relações democráticos identificados durante navegação orientada

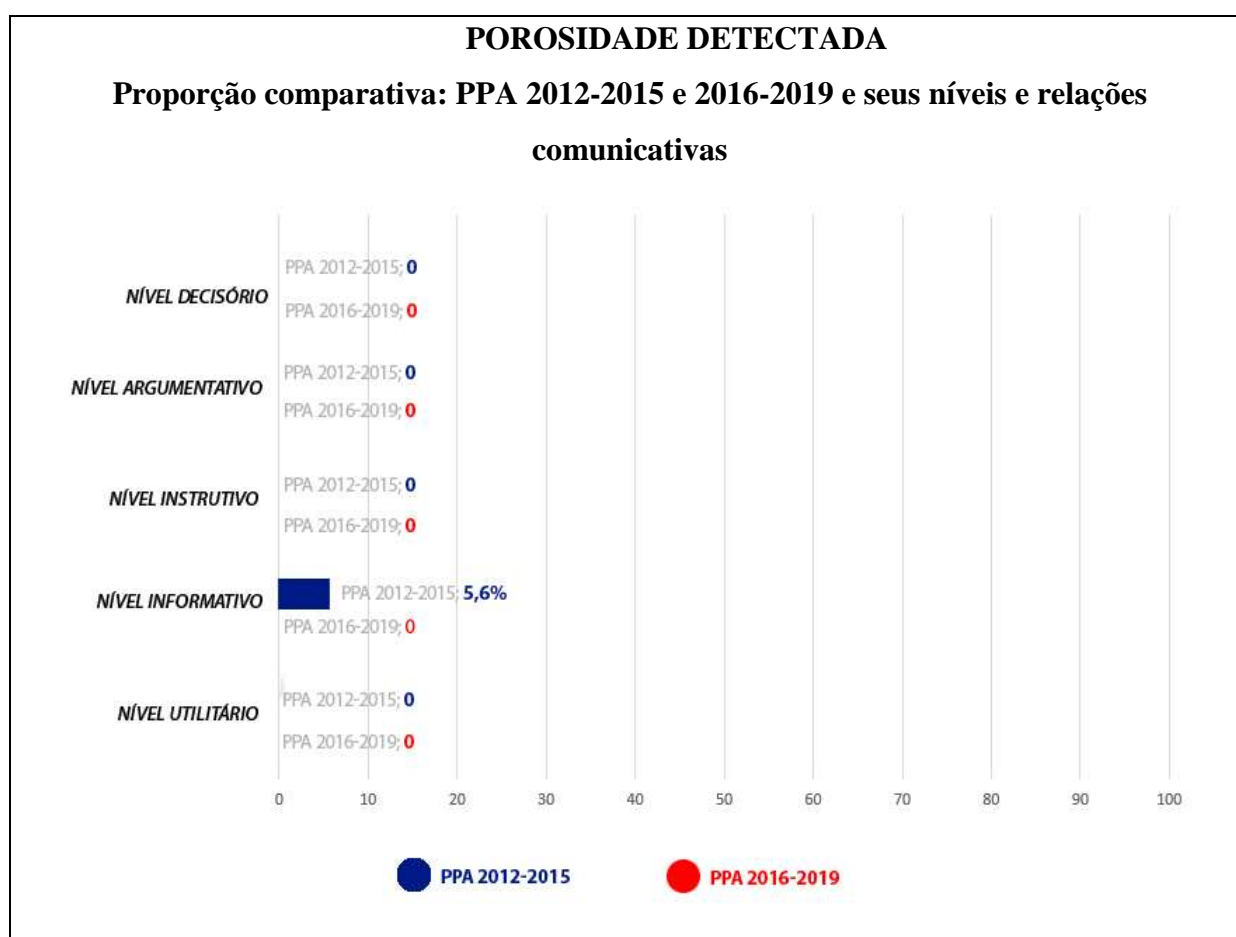


Fonte: Elaborado pelo autor

As características do portal do PPA o impedem de cumprir o requisito de tornar o Estado mais responsivo ao cidadão através de relações comunicativas mais densas. O site não é plenamente responsivo, como vemos no Gráfico 2.

O terceiro requisito democrático da comunicação *online* do Estado trata-se da porosidade. Apenas 5,6% dos objetos do site do PPA 2012-2015 têm o propósito de incorporar a participação, requisito porosidade (nesse caso, nível informativo). Tornar a administração pública mais porosa significaria oferecer meios para uma relação mais imperativa da sociedade, isto é, baseada no recebimento de posições que, somadas, são tratadas como ordem, tomada de decisão. Conclui-se como se vê no gráfico a seguir, que o PPA da Bahia não teve efetivamente vocação ou propensão para a participação e influência do cidadão nas decisões sobre o planejamento governamental via canais digitais.

Gráfico 3 - Quantificação comparativa do propósito Porosidade e seus níveis de relações democráticos identificados durante navegação orientada



Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme os resultados nos gráficos, o diagnóstico e a análise acerca das ferramentas de participação encontradas no *site* do PPA da Bahia apontam para um baixo grau de aproveitamento das capacidades auferidas pelos meios digitais no que concerne a porosidade,

e seus benefícios para estreitamento das relações entre Estado e sociedade. Em sua função essencial, de participação direta e decisória na formulação do PPA, não possui atuação satisfatória. Nenhuma ferramenta *online* foi oferecida para colher propostas discursivamente estruturadas, capazes de influenciar o processo de produção da decisão sobre planejamento governamental.

4.4.1 Acessibilidade e Web Design

Com processo de navegação orientada desta pesquisa, em ambas edições do PPA (2012-2015 e 2016-2019), não foram encontrados problemas operacionais graves ou crônicos de usabilidade como, por exemplo, falha de carregamento de dados ou inoperância geral.

Entretanto, a página do PPA na internet traz em sua estrutura problemas ergonômicos de acessibilidade *web* que impedem um bom desempenho da página. A acessibilidade na *web* significa que pessoas com deficiência podem perceber, entender, navegar, interagir e contribuir. A acessibilidade também beneficia outras pessoas, incluindo pessoas idosas, por exemplo. Para o W3C⁶, “é essencial que a web seja acessível, de modo a prover igualdade de acesso e de oportunidades para pessoas com diferentes capacidades”. Nesse mesmo sentido, Tim Berners-Lee⁷ afirma que “o poder da web está na sua universalidade. O acesso por todas as pessoas, não obstante a sua deficiência, é um aspecto essencial”.

Melo e Baranauskas (2005) definem acessibilidade como sendo “a flexibilidade proporcionada para acesso à informação e à interação, de maneira que usuários com diferentes necessidades possam acessar e usar esses sistemas”. Uma interface acessível precisa eliminar as barreiras para interação do usuário e o Estado e sua administração pública deve oferecer os mesmos serviços a todos os cidadãos sem discriminação e respeitando as limitações.

⁶ Conteúdo retirado da Cartilha de Acessibilidade Web – Fascículo I da W3C.BR, disponível no endereço: <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/cartilha-w3cbr-acessibilidade-web-fasciculo-I.html>. O World

⁷ Diretor da W3C. Web Accessibility Initiative (WAI). Home page. Disponível em: <http://www.w3.org/WAI/>. Conteúdo retirado da Cartilha de Acessibilidade Web – Fascículo I da W3C.BR. Conteúdo retirado da Cartilha de Acessibilidade Web – Fascículo I da W3C.BR

Essa preocupação se manifesta no decreto presidencial número 5.296, de 2 de dezembro de 2004, que regulamenta as leis nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, e nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Neste decreto torna-se obrigatória a acessibilidade em *sites* governamentais. Pode-se destacar do decreto o seguinte trecho: “é obrigatória a acessibilidade nos portais e sítios eletrônicos da administração pública na rede mundial de computadores (internet), para o uso das pessoas com deficiência visual, garantindo-lhes o pleno acesso às informações disponíveis”

Em nosso objeto de estudo, o *site* do PPA participativo foi identificado falta de acessibilidade. No site foram encontrados diversos problemas referentes à acessibilidade, que serão citados apenas alguns: não disponibiliza alteração de contraste do site; a função *alt* do *site* não descreve a imagem; não há informação disponível na figura, usando o atributo *alt*, o que facilitaria o entendimento para o deficiente visual; não há utilização dos elementos cabeçalho para transmitir a estrutura dos documentos e utilizá-los de acordo com as especificações; os formulários não possuem etiqueta de identificação nos seus campos de preenchimento; não se proporcionam atalhos de teclado ao usuário.

Além disso, a plataforma do PPA **não** conta com *web design* responsivo⁸, capaz de adaptar o layout acesso a todos os tipos de dispositivos móveis, seja *smartphones*, *tablets*, *notebooks*, entre outros. Dessa forma, se o *site* fosse de *design* responsivo os botões e o texto seriam reformatados para qualquer tela, possibilitando que o visitante tenha uma melhor experiência de navegação.

O fato do site da PPA não contar com *web design* responsivo (ou seja, não é adaptado ou redimensionado para acesso por celulares ou outros dispositivos móveis) demonstra que a plataforma está “descalibrada” com o mundo móvel, prejudicando a experiência de navegação dos usuários. Acessar a internet por dispositivos móveis deixou de ser tendência. O celular já é um dos principais meios de acesso à internet no Brasil. Em 2014, o acesso à Internet via telefone celular nos domicílios brasileiros ultrapassou o acesso via microcomputador. De 2013 para 2014, a proporção dos domicílios que acessavam a Internet por celular saltou de 53,6% para 80,4%. É o que aponta o Suplemento de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) da

⁸ Teste de compatibilidade com dispositivos móveis realizado pela ferramenta do “Google Developer” que apresenta o seguinte resultado: “Não compatível com dispositivos móveis”; “Texto muito pequeno para ler”; “Viewport não configurada para dispositivo móvel”; “Links muito próximos”. Disponível em: <https://www.google.com/webmasters/tools/mobile-friendly/?url=www.ppaparticipativo.ba.gov.br>. Acesso em 01/12/2015.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2014 divulgado recentemente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ⁹.

Deste modo, o que se apresenta nesta dissertação é uma análise comparativa sobre o que foi encontrado na plataforma digital do Estado da Bahia que representa, confirmando nosso pressuposto, um instrumento estratégico de comunicação de governo. Com promoção pessoal de seus agentes políticos, o endereço www.ppaparticipativo.ba.gov.br serviu para divulgar as ações do governo, com maior publicidade e transparência, e também para fazer cumprir mais um elemento de comunicação política governamental. **Foi, em resumo, uma publicidade com baixa sofisticação e resposta na interação com o cidadão.** Efetivamente, dispôs de informações, notícias, dados e documentos capazes de tornar a administração pública estadual mais transparente, através de uma variedade de relações comunicativas informacionais.

⁹ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/acesoainternet2014/default.shtm> Acesso em: 06/04/2016.

5 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O DESEMPENHO DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL DA BAHIA

A partir do estudo dos elementos informacionais existentes nas páginas que compõem a estrutura da plataforma digital do PPA Participativo da Bahia, é possível dizer que os itens da amostra selecionada nesta experiência têm por finalidade fundamental oferecer dados de cunho institucional ao cidadão, com pouca preocupação em relação ao fornecimento de ferramentas *online* relevantes para uma atuação decisiva, baseada na discussão de perspectivas relacionados à produção de políticas públicas e programas de governo. Isto é, quando se pensa no potencial dos meios digitais, aqui a Internet, em cultivar habilidades democráticas para que os cidadãos participem de modo apropriado, têm-se as evidências de que pouco vem sendo aproveitado pela administração pública local para envolver os cidadãos acerca de temas diversos. Segundo Marques (2008), é possível afirmar, assim, que a vasta quantidade de informações disponíveis na Internet, ainda que se esteja referindo apenas àquela abrigada em portais governamentais, nem sempre é útil para fomentar a participação política dos cidadãos.

No PPA-P da Bahia, não há caminho para uma participação que permita, por exemplo, interação mais próxima entre gestores públicos e cidadãos. No entanto, há o *link* “Contato”, que encaminha para página inicial com telefones internos da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e da Ouvidoria do Estado da Bahia. É possível afirmar que o *site* do PPA da Bahia não tem uma característica de boa visibilidade para publicidade argumentativa, algo que priorize a exposição facilitada de dados sobre a gestão pública, balancetes completos, íntegra de informações sobre movimentação financeira, relatórios com números e justificativas quanto a ações ou programas de governos realizados ou a serem implementados, conforme sugere Silva (2009).

No *site* não há ferramenta de busca para relatórios com números e dados de prestação de contas, como valores de recurso por ano, por Município, por ação, por favorecido (entidades sem fins lucrativos, pessoas jurídicas, pessoas físicas etc.), relatórios sobre gastos diretos do governo por tipo de despesa, órgão executor, ação governamental e ainda por convênios.

Com esse viés publicitário, nem todos os níveis de responsividade foram detectados no site do PPA-P da Bahia. Apenas uma forma foi identificada no material analisado: a responsividade no nível informativo. O único caminho é através da Ouvidoria do Estado, que trabalha para cumprir esse papel de diálogo, de nível informativo. É o que estabelece Silva

(2009) no que diz respeito aos outros níveis de responsividade, não encontrados no *site* do PPA, os níveis instrutivos e argumentativos. **Isso demonstra que o caso em análise possui carências estruturais que o impedem de cumprir o requisito de tornar o Estado mais responsivo ao cidadão através de relações comunicativas mais densas. O *site* não tem preocupação em ser plenamente responsivo.**

Além de não haver outros espaços ou garantias de que as ferramentas existentes ofertam alguma possibilidade de influência junto às autoridades, poucos serviços de interesse dos usuários podem ser encontrados no *site* aqui analisado. Uma série de itens relacionados à motivação, tanto para o acesso ao *site* do PPA da Bahia quanto à participação política, está ausente da experiência analisada. Exemplos: lista de assuntos que levem o cidadão diretamente à questão que lhe interessa; *site* acessível para pessoas com algum tipo de deficiência; demonstração de que esforços estão sendo envidados no sentido de se aperfeiçoar ou de se pressionar para que os diferentes órgãos e secretarias adotem os meios digitais de maneira mais efetiva (MARQUES, 2008).

Com isso, de acordo com o que foi exposto até aqui, o *site* do PPA da Bahia constitui, de modo preponderante, um instrumento de presença institucional, não havendo, em proporção adequada, a existência de conteúdos que possam efetivamente oferecer informação política útil, motivação, ou canais aptos a despertar e conduzir o envolvimento dos cidadãos na discussão da coisa pública. Do ponto de vista da prestação de informações, a preferência clara se dá pela disponibilidade de dados institucionais e de promoção pessoal. Acredita-se que a ênfase no oferecimento de informação desta natureza **revela um modo incompleto** de se aproveitarem os recursos de comunicação digital, a fim de se cultivarem habilidades e de se incrementar o repertório de participação social online (MARQUES, 2008). O site do PPA baiano, assim, acaba atuando mais como um portal de conteúdo de informações institucionais e de promoção dos dirigentes de suas secretarias e órgãos, ao se preocupar com fotografias e atualizações frequentes de notícias acerca de eventos e programas de Governo, **em detrimento de um grau mais aprofundado de informações que, efetivamente, poderiam ser úteis aos cidadãos, para que estes cultivassem um repertório cognitivo mais qualificado** (MARQUES, 2008).

É pertinente ressaltar que houve a ampliação dos espaços de participação da sociedade no processo de elaboração do PPA do estado da Bahia, já que houve a possibilidade de se discutir a elaboração nas plenárias territoriais e a escolha *online* de prioridades diante da matriz

temática empregada. No entanto, foi evidenciado um baixo percentual de vinculação das demandas captadas no processo de escuta social e sua incorporação nos programas do PPA. A análise do cronograma evidencia que os resultados da escuta foram disponibilizados às secretarias, órgãos e entidades após a realização das mesas temáticas e ao término da etapa de definição da proposta final para os compromissos setoriais, conforme demonstrado na tabela a baixo:

Figura 34 - Reprodução da página inicial da versão 2012-2015

Atividades	Período de Realização
Submeter as propostas do PPA-P para a análise e indicação de acolhimento pelos órgãos setoriais	até 20/06
Promover as Mesas Temáticas, uma para cada Tema	10/05 a 13/06
Definir proposta final para os Compromissos setoriais, por Programa Temático	16 a 22/06

Fonte: BAHIA (2015)

No PPA 2012-2015, as escutas sociais ocorreram concomitantes às mesas temáticas. Os documentos (analisados por esta dissertação) revelam que os resultados das “escutas sociais” chegaram quando muitos dos programas já estavam em fase de finalização (BAHIA, 2015). No processo de escuta social para elaboração do PPA 2016-2019, a análise do cronograma também evidenciou que as mesas temáticas para elaboração do PPA foram efetuadas simultaneamente com a inserção das demandas da escuta no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (FIPLAN). O Tribunal de Contas do Estado comprova, em auditoria, que o processo de discussão sobre os compromissos, metas, entregas e iniciativas foi iniciado “sem que houvesse tempo hábil para análise das propostas encaminhadas” (idem, p.13). **Os gestores públicos envolvidos no processo, entrevistados por esta pesquisa, confirmaram que não receberam as demandas da escuta social antes de iniciar o processo de elaboração do PPA. “As propostas [da escuta social] chegaram para as Secretarias com tempo insuficiente para que elas absorvessem as proposições [das plenárias] nos seus processos internos de formulação dos programas e políticas públicas”, afirmou em entrevista um dos Diretores da SEPLAN.**

5.1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA PLATAFORMA DIGITAL E AS FRAGILIDADES DO PPA DA BAHIA

Especificamente sobre o *website* do PPA, a Assessoria de Comunicação (ASCOM) da SEPLAN é o setor interno responsável pelo planejamento, coordenação e execução da política de comunicação social da Secretaria. A ASCOM conduz e acompanha a produção de peças publicitárias, planos de divulgação e mídia, relações públicas e assessoria de imprensa. É também responsável pelo desenvolvimento do *website* do PPA Participativo, neste caso, com atuação direta de três jornalistas e um servidor responsável pela publicidade, da ASCOM.

Nas entrevistas realizadas por esta pesquisa, servidores e gestores da ASCOM relataram que o processo de construção da plataforma digital (www.ppaparticipativo.ba.gov.br) é iniciado a partir das demandas e indicações da Superintendência de Planejamento Estratégico, Diretorias de Planejamento Territorial e Social da SEPLAN, incluindo a Chefia de Gabinete e Assessorias. Segundo afirma uma das entrevistadas desta pesquisa, a comunicação do PPA é toda estruturada com base nas necessidades dos setores internos demandantes “Fazemos, aqui na Assessoria de Comunicação, um papel de intermediação. Atendemos as definições apresentadas pela metodologia do PPA, elaborada pelas superintendências e diretorias. Recebemos os esclarecimentos e indicações [funcionalidades e conteúdo web] para o novo *site* do PPA. (...) Uma mudança de metodologia da escuta social altera todos os instrumentos de comunicação, o formato do *site*, o formato de dialogar”, disse a servidora da ASCOM.

Após a “coleta de informações”, a Assessoria de Comunicação (ASCOM) da SEPLAN aciona a agência de publicidade (já contratada para serviços de propaganda da Secretaria) para criação da identidade visual e marca do PPA, seus elementos visuais, cores e símbolos gráficos. Com essa etapa, a ASCOM realiza um estudo de necessidades e repassa ao setor de coordenação de tecnologia da informação e informática da SEPLAN os requisitos necessários para o desenvolvimento do *site*, seu *design*, conteúdo, implementação e testes. “Nós passamos para TI os elementos que precisamos para o *site* do PPA. Precisamos, por exemplo, de um espaço para notícia; pedimos uma página específica para documentos; um espaço para fotos. Definimos e elencamos as necessidades de conteúdo a partir das indicações feitas [pela superintendência e diretorias]. A TI desenvolve o *site* e nós, da ASCOM, acompanhamos”. Ou seja, é o setor de

Tecnologia da Informação da SEPLAN que produz o *webdesign*, arquitetura da informação, codificação, preenchimento de conteúdo, validação e testes para o lançamento do endereço www.pparticipativo.ba.gov.br.

Portanto, são durante reuniões internas da SEPLAN que ocorre a transmissão - para a ASCOM - das instruções e as tarefas a serem executadas para o desenvolvimento e programação *website* do PPA. O escopo do projeto do *site* (seus requisitos ou características) é determinado pela Superintendência de Planejamento Estratégico do SEPLAN, diante de seu poder discricionário, Chefia de Gabinete e Diretorias. “[Durante o processo] a ideia não apareceu [de fazer uma discussão *online* ampliada sobre o PPA], de ter um ambiente digital de participação”, afirmou um dos Diretores da SEPLAN em entrevista. Segundo o mesmo Diretor, a causa dessa limitação seria “muito pouco tempo para fazer uma peça [PPA] que precisa respeitar prazos legais para entregar, determinados em lei, que envolve toda a estrutura do Estado. (...) É muito complexo”.

Em entrevista, os gestores e servidores da SEPLAN, envolvidos no desenvolvimento do *website*, afirmam não haver equipe – corpo funcional – suficiente para planejar as atividades de criação e programação de meios digitais participativos. “Para montar um fórum *online* de participação [por exemplo], precisaríamos de uma equipe qualificada [de servidores públicos] para estar atendendo as pessoas. A gente tem uma limitação imensa de pessoal; com uma equipe altamente enxuta”, confirmou uma das gestoras envolvida no processo.

Nessas ações de comunicação *online*, um Diretor da SEPLAN confirma haver dificuldade de “dialogar”. “Abrimos mão de colher proposições via *site* do PPA, pois poderiam ser proposições difusas e não teríamos como dar uma resposta ao cidadão. Ao abrir o diálogo por canais digitais, é muito comum recebermos demandas que não cabe ao Governo do Estado executar, como as atividades e ações que são exclusivas dos Municípios ou da União. Pela Internet, existe uma dificuldade do Estado em dar um retorno para essas pessoas; temos dificuldades para alimentar esse processo [de participação *online*]”.

Segundo o Diretor da SEPLAN, o site www.pparticipativo.ba.gov.br será otimizado e deverá ser usado, ainda em 2016, para oferecer a devolutiva (*feedback* à população) sobre as metas do PPA para o estado da Bahia e relatórios de execução para cada um de seus territórios. Entretanto, a SEPLAN não realizou as devolutivas à sociedade dentro dos prazos estabelecidos, conforme determina o Decreto Estadual Nº 16.014 de 20 de março de 2015. Esse Decreto

definiu que a resposta, o retorno à sociedade (a devolutiva), deveria ocorrer em até, no máximo, 90 dias após o envio do Projeto de Lei do PPA 2016-2019 à Assembleia Legislativa da Bahia, apresentando relatórios circunstanciados, indicando as propostas incorporadas ao Plano Plurianual e os motivos daquelas não incorporadas. O prazo se expirou e o *site* continua desatualizado, em desacordo com definições do Artigo 10 do Decreto estadual.

Comentando sobre o papel das setoriais no processo de ampliação de suas ações em termos de planejamento, um gestor da SEPLAN salientou que é preciso melhorar e ampliar o processo de gestão integrada na execução do PPA existente. “Cabe à SEPLAN a responsabilidade de transformar essa intenção em realidade, o que significa montar o funcionamento dos processos efetivos de monitoramento, acompanhamento e gestão dos programas transversais. (...). Ressalta-se que a maior parte das Secretarias não tem quadro técnico e nem cultura voltada para a questão do planejamento” (IPEA, 2013: 46).

Segundo documentos analisados por esta pesquisa, estudos qualitativos produzidos pela própria Secretaria de Planejamento estadual e auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/BA) ainda indicam fragilidades na elaboração dos programas registrados no Plano Plurianual da Bahia 2012-2015 e seus respectivos indicadores, que “comprometem o desenvolvimento das atividades das secretarias, órgãos e entidades e geram a necessidade de realização de esforços e atividades extras para viabilizar as condições necessárias ao acompanhamento, monitoramento e avaliação” (BAHIA, 2015:7). **Existem diversas fragilidades que, segundo os documentos analisados, prejudicam as ações de avaliação e o controle social sobre o que está sendo desenvolvido no âmbito das políticas públicas.** O PPA é elaborado com “carência de clareza dos componentes e do encadeamento lógico e ausência de quantificação anual das metas” (BAHIA, 2015:10).

A auditoria do Tribunal de Contas confirma a insuficiência de conhecimento dos participantes da SEPLAN para a elaboração do PPA. A análise dos documentos “Programa de Formação de Técnicos Estaduais para Elaboração do PPA 2016-2019” e “Atividades Formativas para o PPA 2016-2019”, disponibilizados pela SEPLAN, evidenciou que não foram efetuadas capacitações sobre a situação atual e as necessidades do estado, bem como sobre lógicas de construção de programas.

Pelo exposto, evidenciou-se a pouca garantia de efetividade dos resultados da escuta social na elaboração do PPA. Indica-se, por meio das entrevistas e também pela análise

documental (cf. BAHIA, 2015), que os principais aspectos que comprometem a construção do Plano Plurianual do estado da Bahia são as fragilidades do processo, que podem ser resumidas conforme quadro a seguir.

Quadro 6 - Fragilidades no processo de Elaboração do Plano Plurianual Participativo

Quadro síntese das fragilidades na elaboração do PPA Participativo do Estado da Bahia, apontadas pela Auditoria Operacional TCE/BA

1. Equipe insuficiente para conduzir o processo de elaboração
2. Dificuldade de interlocução e interação com as secretarias e órgãos da administração pública estadual
3. Volume insuficiente de capacitações aos servidores e gestores
4. Pouca cultura de planejamento do estado
5. Baixa formalização da sistemática de construção do Plano
6. Discricionariedade da gestão para determinação da metodologia
7. Ausência de elementos que subsidiem o monitoramento e a avaliação, bem como a governança e o controle social
8. Baixa transparência das informações prestadas à sociedade
9. Baixa utilização dos resultados da escuta social pelas secretarias, órgãos e entidades do poder executivo
10. Dificuldade de identificação de pontos críticos na execução das atividades.

Fonte: Adaptado de BAHIA (2015)

Ainda segundo a auditoria operacional, considerando-se os instrumentos normativos que disciplinam a publicação das informações referentes à execução dos Programas do PPA estadual, depreende-se que os indicadores devem ser conhecidos e acessíveis a todos os níveis da administração pública, bem como à sociedade. “Contudo, verifica-se que parte relevante dos indicadores do Plano Plurianual não está disponível nos sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), em desconformidade à Lei Federal de Acesso à Informação, que impõe a publicação de dados mínimos para se dar cumprimento ao princípio da transparência pública, conforme art. 7º, VII” (BAHIA, 2014: 74).

Com a análise documental, conclui-se que há pouca transparência da utilização dos resultados da escuta social para a formulação dos compromissos e metas dos programas do PPA do estado da Bahia.

O mesmo acontece na fase de elaboração do PPA do Executivo Federal, da União, no qual “verificou-se, mais uma vez, a frustração da sociedade civil, que há muito luta para ter

maior participação no processo de concepção do Plano Plurianual” (INESC, 2007:2). Ainda a respeito do PPA do Executivo Federal, as propostas elaboradas nos fóruns não foram incorporadas de modo efetivo no plano – assim como ocorreu com o PPA da Bahia. Essa experiência produziu algumas frustrações. “O processo foi um verdadeiro espetáculo da participação, em que as contribuições da sociedade civil não foram consideradas nem existiu qualquer estratégia de governo para criar e aprofundar, de fato, espaços institucionais de participação popular em áreas estratégicas para a efetivação de direitos no país, como o orçamento e o planejamento públicos” (MORONI, 2010, p. 18).

A ausência da norma legal prevista para regulamentar a elaboração do PPA é um dos fatores que compromete a qualidade da metodologia desenvolvida para construção do Plano, somado à pouca cultura de monitoramento e avaliação do Estado, indica a auditoria do Tribunal de Contas. Assim, como efeitos ocasionados por conta das fragilidades identificadas, observa-se uma discricionariedade excessiva da alta administração do órgão para determinação da metodologia a ser utilizada para elaboração o PPA, bem como dos elementos que compõem sua plataforma digital.

Também segundo BAHIA (2015), há uma falta de institucionalização do Planejamento Estratégico e definições das prioridades do Governo do Estado da Bahia. Essas fragilidades têm reflexo direto no processo de construção e implementação do Plano Plurianual. Por conseguinte, existem falhas - segundo aponta os documentos analisados por esta pesquisa - na estruturação dos Programas do PPA do Estado da Bahia como, por exemplo: a) Ementa de Programa demasiadamente ampla, dificultando a identificação dos limites de atuação; b) baixa complementaridade e interdependência dos Compromissos para a implementação do Programa; c) desdobramento inconsistente da Ementa do Programa em Compromissos, Metas e Entregas/Iniciativas, dificultando a definição das atividades a serem executadas para a realização do objetivo do Programa.

Além disso, não existe no PPA da Bahia a definição dos valores anuais a serem alcançados pelas Metas dos Compromissos dos Programas. “O não dimensionamento, por exercício, das Metas estabelecidas, impossibilita que seja avaliada a operacionalização anual do Plano Plurianual. Compromete também a verificação do alcance do objetivo estabelecido ao longo de quatro anos, a correta execução das ações e a mensuração dos resultados” (BAHIA, 2015).

Ademais, o caráter genérico das Entregas e Iniciativas prejudica a execução do PPA. “Se a Entrega/Iniciativa não for descrita de forma a identificar precisamente qual bem ou serviço será disponibilizado à sociedade, a elaboração das Ações Orçamentárias nas LOAs para a operacionalização da atividade estará comprometida e, conseqüentemente, a execução do PPA e o atingimento dos objetivos pretendidos” (BAHIA, 2015b: 63). Com isso, temos uma baixa qualidade dos indicadores do PPA. Os indicadores publicados no PPA não são capazes de mensurar o alcance, tanto dos objetivos gerais, quanto dos objetivos específicos de cada compromisso, bem como a consecução de suas respectivas metas (*idem*).

Portanto, os documentos analisados apontam para a necessidade de aprimoramento e consolidação do PPA Participativo. Foram observadas dificuldades em relação à falta de contiguidade dos prazos da coleta de dados da Escuta Social (PPA Participativo) e de elaboração o do Planejamento, além do processo ter se dado de forma desalinhada e dissociada, inviabilizando, em muitos casos, a incorporação das demandas sociais aos Programas.

O resultado da pesquisa realizada pelo TCE/BA evidenciou que 90% dos servidores e gestores das secretarias, órgãos públicos e entidades de governo apresentaram algum grau de insatisfação em relação à metodologia de elaboração do PPA. Impõem-se alguns registros das fragilidades relativas a esse importante instrumento de planejamento, de acordo com o Tribunal de Contas (BAHIA, 2015):

- Pouca garantia de efetividade dos resultados da escuta social na elaboração do PPA
- Pouca transparência da devolutiva da escuta social para elaboração do PPA 2012-2015
- Fragilidades na organização administrativa da SEPLAN para a elaboração do PPA
- Deficiência na orientação dada pela SEPLAN às secretarias/órgãos/entidades para a elaboração do PPA
- Fragilidades na organização administrativa das secretarias/órgãos/entidades para a elaboração do PPA
- Insuficiência de estudos/diagnósticos específicos que fundamentem a construção dos compromissos, das metas (e suas regionalizações) e das entregas/iniciativas dos programas
- Deficiência no processo de elaboração/seleção dos indicadores dos programas

- Ausência de publicidade da vinculação entre LOA e PPA
- Não implementação do modelo de governança do PPA previsto no Decreto nº 14.219/2012.46
- Fragilidades no processo de acompanhamento do PPA
- Deficiência no processo de monitoramento e avaliação do PPA
- Pouca transparência da execução e dos resultados do monitoramento e avaliação do PPA

O PPA foi elaborado, segundo auditoria, sem elementos que subsidiem o monitoramento e a avaliação, bem como a governança e o controle social. Diante do exposto, constata-se a permanência de importantes obstáculos à instrumentalização do planejamento governamental para organizar, conduzir ou monitorar a ação estatal.

Como veremos em nossa conclusão, há de se reivindicar a existência de mecanismos de interferência dos cidadãos para além das ocasiões pontuais, enfatizando-se a necessidade da sociedade civil tomar parte na produção da decisão política. É necessário construir instrumentos para dispor de elementos que possibilitem maior interação entre os cidadãos baianos e a administração pública estadual.

5.2 A EXPERIÊNCIA DO PPA PARTICIPATIVO E OS MODELOS RELACIONADOS À DEMOCRACIA DIGITAL

Vamos a seguir verificar como a experiência do PPA Participativo insere-se no campo dos estudos relacionados democracia digital, de acordo com suas classificações, disposições e modelos. Como já destacado, Gomes (2007) afirma que “por trás de todo desenho de governo eletrônico, iniciativa pró-democracia do Estado ou da sociedade civil, há sempre um modelo de democracia” (p. 20). Nosso objetivo aqui é identificar qual modelo nossa situação empírica, o PPA da Bahia, mais se aproxima. Temos modelos, abaixo citados, que nos servirão como uma construção teórica desenhada para revelar os principais elementos de uma forma democrática e as relações entre Estado e sociedade.

Bragatto (2008 e 2011) apresenta as exigências mínimas comuns de cada um dos

modelos de democracia digital explorados: modelo liberal, modelo participativo, modelo deliberativo. Sua pesquisa propõe indicadores para iniciativas do modelo liberal. Os requisitos do modelo liberal são os mais prontamente atendidos em nosso objeto de estudo. **Os indicadores deste modelo foram encontrados no site do PPA da Bahia, que faz concluir que nossa situação empírica aqui analisada segue o modelo liberal de democracia digital,** pois o modelo participativo exigiria espaços online para interferir diretamente na tomada de decisão, o que não é encontrado no PPA da Bahia. E o modelo deliberativo exigiria espaços online de discussão e deliberação sobre políticas públicas, também ausentes da experiência aqui analisada.

Com isso, o site da PPA acabou por reforçar os indicadores do modelo liberal com a oferta de informações acerca dos negócios públicos, relacionados ao planejamento estratégico. Além disso, a iniciativa garantiu mais transparência governamental, com acesso às informações sobre ações governamentais com intuito de melhorar o controle social. Mesmo de modo insuficiente, ofereceu espaços mínimos para colher as contribuições dos cidadãos, sejam via Ouvidoria ou enquete online.

O modelo liberal de democracia eletrônica, aqui revelado por nosso objeto de estudo, pode aperfeiçoar o sistema potencializando a influência da sociedade civil sobre as atividades da administração pública, mas mantém fixas as instituições representativas e procedimento eleitoral. O modelo liberal de democracia tenta garantir cidadãos bem informados, oferecendo condições para que aqueles que governam adotem práticas condizentes com o interesse público. O foco do PPA na internet está em harmonia com que o modelo liberal já que põe em evidência: a necessidade de transparência, publicidade e divulgação de informações, além da prestação de contas (BRAGATTO, 2008). Importante ressaltar que no site do PPA o fluxo de informação parte da esfera institucional de Estado em direção aos cidadãos e a sociedade.

No modelo participativo de democracia digital, o debate e a tomada de decisão ocorrem de forma coletiva, com “cidadania engajada e instituições que envolvam os indivíduos” (p.54). Segundo Bragatto (2008), a participação neste modelo há alta porosidade da esfera política às contribuições do cidadão, isto é, a existência de espaços em que seja possível registrar e debater as posições individuais, contribuindo, portanto, efetivamente na tomada de decisão política e no estabelecimento da agenda pública. Neste caso, o PPA não seguiu esse modelo de democracia digital, já que não foram disponibilizados espaços participativos via Internet.

Já o modelo deliberativo, de Bragatto, prevê alguns pressupostos que não estão presentes na interface digital do PPA como, por exemplo, a constituição de espaços de discussão e deliberação pública e esclarecimentos e o controle acerca das ações políticas. Para esse modelo seria necessário que os indivíduos entrem em contato uns com os outros, que se informem e possam rever suas posições. No caso do PPA, para os cidadãos baianos, não foi disponibilizado ambiente para confrontar suas ideias com os argumentos de outros cidadãos. Não foi participativo ou deliberativo.

Nesse modelo deliberativo, na constituição de fóruns públicos, cidadãos discutiriam assuntos que consideram relevantes para decidir de maneira livre e igualitária. O modelo deliberativo indica a recuperação da soberania popular, aprofundando os aspectos da democracia e as práticas discursivas e prevendo espaços para a troca de argumentos e consequente formação da vontade pública.

O PPA-P NET desenvolvido pelo Governo do Estado da Bahia não foi uma plataforma que seguiu as exigências deliberativas. Foi uma ferramenta digital utilizada para acesso às informações e, no caso da edição 2012-2015, envio de preferências existindo poucos mecanismos de engajamento ou monitoramento.

Conclui-se, como veremos a seguir, que houve participação reduzida da população nesta plataforma digital e uma influência restrita sobre as decisões da administração pública estadual. A página do PPA na internet não inovou na realização de novas formas de participação online na decisão do planejamento plurianual. Não se dispôs a ser inovador de modo a incrementar e facilitar processos de decisões coletivas e democráticas.

5.1.1 PPA Participativo digital analisado a luz das disposições de Dahlberg (2011)

Vamos, a seguir, continuar a verificação de como a experiência do PPA Participativo insere-se no campo dos estudos relacionados democracia digital, agora de acordo com disposições e modelos de Lincoln Dahlberg (2011) em sua abordagem crítica. Finalizaremos esta análise cumprindo nosso quarto objetivo desta dissertação ao avaliar a plataforma digital do PPA da Bahia para propor uma renovação no processo de desenvolvimento do *website* e nas

relações que limitam o acesso dos cidadãos ao processo decisório.

Lincoln Dahlberg (2011) indica quatro proposições de modelo para o entendimento sobre democracia digital. Faremos agora verificação de como a experiência do PPA da Bahia se enquadra nesta reconstrução crítica-interpretativa de democracia digital. Confirmaremos a seguir que a iniciativa baiana se dispõe, na proposta de Dahlberg, a ser efetivamente do tipo “liberal-individualista” (o que aproxima e confirma a verificação a partir de Bragatto, também “liberal”). Dahlberg explica que a Internet é o foco, pois é cada vez mais a base para a rede de todos os meios de comunicação digital e também é a tecnologia central na retórica e na prática da democracia digital.

Para Dahlberg, os quatro modelos propostos por ele têm o propósito de sensibilizar os agentes públicos – e pesquisadores – para a existência de uma gama de possibilidades democráticas que podem ser encontradas na era digital. Dahlberg divide o campo em quatro “posições” principais: liberal-individualista, deliberacionista, contra-hegemônico e autônomo-social. Por “posição” Dahlberg entende a categoria geral de um conjunto de fenômenos – avaliando sua prática, retórica, identidade e instituição – que compartilham características similares.

Essa divisão oferece um modelo de análise para esta pesquisa. Para tal avaliação, consideramos a diversidade de possibilidades da democracia digital proposta por Dahlberg, que tem uma abordagem – assumidamente – crítica. O autor faz isso com base em três elementos que considera centrais na articulação dos significados em uma plataforma digital: a disposição democrática assumida; o entendimento sobre democracia; e a capacidade tecnológica. Dahlberg também destaca o papel e a importância da Internet ao facilitar a expressão de interesses, individuais ou organizados. Há nos meios de comunicação digital um grande potencial para aumentar a participação política, em termos quantitativos e qualitativos.

O primeiro modelo – liberal-individualista – é o que mais se aproxima das características de nosso objeto de estudo, o *website* do PPA Participativo (consolidando a verificação também “liberal” de Bragatto, como afirmado anteriormente). Esse modelo – encontrado na iniciativa baiana – enfatiza a oportunidade do indivíduo em ter seu interesse particular atendido por meio do sistema político tradicional. A democracia digital liberal-individualista compreende a Internet como meio para transmissão efetiva de informações, com alguma troca de opinião entre cidadãos e seus representantes. O sujeito neste modelo é auto-interessado e utilitarista, segundo

Dahlberg.

O primeiro modelo - liberal individualista - tem sua concepção, portanto, atrelada à figura do indivíduo e, neste caso, “a democracia torna-se aqui a expressão e agregação das vontades dos indivíduos. Enfatiza as oportunidades abertas para que os interesses particulares sejam realizados através das novas tecnologias de comunicação em sistemas políticos liberais” (idem, p. 4)

O modelo de democracia digital desempenhado pela interface digital do PPA participativo da Bahia, aqui analisado, é o liberal-individualista já que teve entre suas principais características a maximização do fluxo de informação entre o Estado e a sociedade, como indica Dahlberg. Com esse viés publicitário, nem todos os níveis de responsividade ou porosidade – como anteriormente apresentado - foram detectados no *site* do PPA. Como vimos, o requisito democrático mais cumprido foi a publicidade, neste caso, predominantemente os níveis informativo e instrutivo. Na edição 2012-2015, foi identificado uma camada de registro de escolhas, uma sondagem *online*, porosidade de nível informativo. Houve ali uma possibilidade de interferência e relacionamento entre os cidadãos e seus representantes eleitos, característica clássica do modelo liberal.

A plataforma digital do PPA segue, portanto, os padrões da posição liberal, pois enfatiza o modelo tradicional de representação democrática. É também individualista já que não havia para os cidadãos baianos ambiente ou ferramentas *online* para confrontar suas ideias com os argumentos de outros cidadãos. Houve manifestação individual de interesses do cidadão.

Como vimos, a administração pública estadual não utilizou formulários *online*, para receber e responder a questões ou demandas do cidadão. Não havia *chats* abertos, temático-discursivos ou *chats* deliberativos, nem mesmo fóruns *online* deliberativo-consultivos e outros objetos interativos.

Segundo confirma Dahlberg, o modelo liberal-individualista domina o *mainstream* [é a tendência atual] da democracia digital. **Como é notório, plataforma digital liberal-individualista é o mais fácil de ser realizado e colocado em prática. O Governo da Bahia, neste caso, claramente optou pelo caminho mais simplista, cômodo, de baixo nível de sofisticação democrática, depreciando a participação social *online* para a elaboração do Plano Plurianual.** Dahlberg confirma o baixo interesse dos governos em iniciativas online deliberacionistas. O autor faz o prognóstico de um êxito, ainda maior, desse modelo liberal de

democracia digital. “Entretanto, essa dominância empírica não significa superioridade normativa” (p.12)

O segundo modelo de Dahlberg, deliberacionista, compartilha características que estão distantes de nosso objeto de estudo, o *website* do PPA. A legitimidade da democracia estaria, neste modelo, na liberdade do debate aberto e livre, via canais digitais, no qual os indivíduos poderiam discutir de maneira racional questões de interesse comum para obter o melhor argumento, com critérios de reflexividade, reciprocidade e inclusão. O modelo “democracia digital deliberativa” pressupõe o cidadão capaz de realizar intervenção em fóruns *online*, por exemplo (ou em debates abertos pela internet, iniciativas de *e-participação*, ferramentas que não existem no PPA da Bahia). Neste modelo, o cidadão transforma-se em sujeito público interessado no bem comum. A legitimidade se fortalece com uma esfera pública racional em que as ações são decididas em prol da coletividade. Aqui a democracia é baseada em um consenso constituído deliberadamente, de modo legítimo. Segundo Dahlberg, os espaços *online* interativos poderiam ativar debates com efetivos critérios de engajamento, sistemas moderados e ferramentas de *softwares* interativos. Não encontramos elementos deliberativos em nosso objeto de análise, a página da PPA Participativo.

Já no terceiro modelo, a democracia digital contra-hegemônico enfatiza o papel dos meios digitais para o ativismo e a formação de grupos políticos contestatório. De acordo com Dahlberg (2012), neste modelo “o meio digital pode formar discursos, fazer ligação com outras vozes excluídas e contestar os limites discursivos da esfera pública”(p.7). O contra-hegemônico enfatiza os movimentos de ativismo *online*, que são guiados pela percepção de uma sistemática exclusão e injustiça social na atualidade. O cidadão é aqui identificado por sua solidariedade com os outros. A democracia é baseada em espaços *online*, com interação comunicativa, de crítica e reflexão. Neste ambiente, identidades e valores alternativos são desenvolvidos e publicados, contestando discursos dominantes e práticas hegemônicas. Nenhum desses elementos foi identificado no portal da Internet do PPA.

O quarto modelo, o autônomo-social, também não é compatível com nosso objeto de estudo, pois valoriza a capacidade das redes de comunicação digital em permitir a auto-organização e a participação dos indivíduos em atividades produtivas comuns. Dahlberg explica que, neste modelo autônomo, as redes de comunicação digitais produzem ações fortemente democráticas por intermédio de movimentos organizados em rede, colaborativos,

descentralizados. São movimentos que não dependem da estrutura estatal e nem dos recursos da economia mercado, sendo capaz de produzir conteúdo públicos, de código aberto, gratuitos. Aqui, vamos a seguir dar destaque a essa proposta de modelo autonomista de Dahlberg.

5.1.1.1 Disposições Críticas para Renovação nas Relações de Poder: experiências brasileiras relacionadas à cultura *hacker*

Propomos agora, nesta dissertação, um exemplo de iniciativa democrática que se enquadra neste modelo autônomo-social proposto por Dahlberg, exemplo esse que foi ignorado pelo próprio autor, em seu texto. Trata-se de um movimento recente, de vanguarda e que tem realizado inovações e criado novas perspectivas para a democracia digital. Aqui vamos delinear nosso objetivo nesta dissertação de propor uma renovação nas relações de poder que limitam o acesso dos cidadãos ao processo decisório na administração pública, inclusive as decisões sobre a plataforma digital.

Nos últimos anos, testemunhamos aqui no Brasil e em diversos outros países, várias iniciativas e movimentos em que “a cultura e a ética hacker” implementaram ações em favor da democracia. Soluções digitais, aplicativos, plataformas web foram desenvolvidas e implementadas a partir de iniciativas como: Hackathon São Paulo Interativa¹⁰, Hackathon do Governo de Minas¹¹, Laboratório Hacker Câmara dos Deputados¹², Barco Hacker no Pará¹³, *Code for America*¹⁴, nos Estados Unidos, *Codeando México*¹⁵, entre outros.

¹⁰ O “Hackthon SP Interativa” foi, em 2015, promovido pela Prefeitura Municipal de São Paulo. Informações obtidas no endereço: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/newsletters/boletins/ed0022e.html>

¹¹ Hackathon do Governo de Minas foi, em 2013, realizado pelo Movimento Minas em parceria com a Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, com apoio do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), da Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e Plug Minas. <http://www.saude.mg.gov.br/component/gmg/story/5193-evento-inedito-no-estado-oferece-oficinas-gratuitas-sobre-transparencia-e-dados-abertos>

¹² O Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados foi criado em com o objetivo de promover ações colaborativas visando o aprimoramento da transparência legislativa e da participação popular. <http://www2.camara.leg.br/transparencia/laboratorio-hacker>.

¹³<http://www.barcohacker.com.br/>

¹⁴<http://www.codeforamerica.org/>

¹⁵<https://codeandomexico.org/>

“Com a Internet, cada cidadão passou a ter o poder de compartilhar ideias e se articular com grupos de modo facilitado, o que está trazendo profundos impactos na maneira como são administrados os dados e informações públicas”. Conforme confirma uma resolução da Câmara dos Deputados (2015), em sintonia com essa tendência, “espaços *hacker* (*hackerspaces*) tiveram crescimento exponencial nos últimos anos, e os *hackers* cívicos vêm tendo uma atuação social cada vez maior, com participação ativa em grandes movimentos, fenômeno que recebeu a denominação de “*hackativismo*”. *Hackers* cívicos são voltados para ações de cidadania e se orientam por princípios de colaboração e compartilhamento¹⁶.

O Laboratório Hacker (LabHacker) da Câmara dos Deputados, por exemplo, é um ambiente que reúne desenvolvedores de software e gestores públicos para elevar o nível de transparência de dados públicos. Criado pela Resolução 49 de 2013, o Laboratório conta com “espaço físico de acesso e uso livres para qualquer cidadão, especialmente programadores e desenvolvedores de *softwares*, que podem utilizar dados públicos para ações de cidadania”¹⁷. O objetivo aqui é destacar as ações colaborativas, como estas realizadas no *LabHacker*, que aprimoram a transparência no setor público e a participação popular.

Ainda segundo a Câmara dos Deputados (2015), *hackers* têm muito a contribuir para a cultura de transparência no setor público com seus ideais e princípios, auxiliando órgãos estatais e a sociedade civil com propostas que ajudem a divulgar melhor os dados governamentais e a estimular a participação popular na elaboração e execução das políticas públicas. No *LabHacker*, da Câmara dos Deputados, em Brasília, o uso das ferramentas é compartilhado, o acesso é aberto a qualquer interessado e as relações são horizontais, baseadas na liberdade de experimentação.

Atento ao potencial do trabalho colaborativo e reforçando os princípios da transparência, o Laboratório Hacker busca – segundo documentos analisados por esta pesquisa – “realizar suas reuniões em formato aberto, com a participação de convidados representantes da comunidade hacker, da academia e de instituições públicas, além de parlamentares e servidores”¹⁸.

¹⁶ Conteúdo divulgado pela Câmara dos Deputados por meio de cartilha impressa e também disponibilizado na Internet, em: http://labhackercd.net/assets/files/revista_labhacker.pdf

¹⁷ Texto retirado da íntegra da Resolução disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2013/resolucaodacamaradosdeputados-49-17-dezembro-2013-777698-norma-pl.html>

¹⁸ Informações disponíveis em: <http://labhackercd.net/>

É explícito a contribuição que o “*crowdsourcing model*” (BRABHAM, 2009), “*open source production*” (BRITO, 2008) e o “pensamento *hacker*” (SILVEIRA, 2010) podem trazer para a administração pública. Parece-nos o caminho para propor ações transformadoras que possibilitem descentralizar o poder decisório, oferecendo o processo colaborativo, coletivo, como forma de definir as funcionalidades e interfaces das plataformas de governo eletrônico. Esses movimentos recentes, que estão aqui agora apresentados nesta dissertação, são similares aos de *software* livre, de cultura aberta, que destacam o papel das redes digitais e, principalmente, da colaboração dos indivíduos para ajudarem os governos a entender melhor as necessidades e demandas da população (BATALHA, 2010).

Dahlberg (2011) ignora as recentes iniciativas relacionadas a cultura *hacker*, mas são exemplos que se enquadram adequadamente no modelo de democracia digital, que ele denomina, autônomo-social. O autor segue descrevendo e caracterizando o modelo autônomo-social como aquela posição que valoriza a capacidade das redes de comunicação digital em permitir a auto-organização e a participação dos indivíduos em atividades produtivas. “A decisão democrática é gerada organicamente através de redes de produtividade que são colaborativas e descentralizadas” (p. 9). O sujeito participante desses movimentos não é parte de uma “massa”, mas seria um agente autônomo que produz colaborativamente com outros agentes.

Propomos nesta dissertação reconfigurar e explorar novas características da democracia digital, por meio de processos colaborativos e da “sociabilidade hacker”, buscando a superação do das estruturas de controle e dominação existentes no processo de definição dos mecanismos *online* participativos. Os meios digitais têm função potencial de corrigir determinadas insuficiências e minimizar o déficit democrático na administração pública. No entanto, como já falamos, as atuais iniciativas de democracia digital – e seus processos de desenvolvimento – reproduzem a lógica centralizadora das relações de poder e limitam o acesso dos cidadãos ao processo decisório.

Efetivamente, seria mais democrático se os próprios cidadãos, através de processos colaborativos, definissem as características e funcionalidades das plataformas de democracia digital, como aquela que analisamos aqui, o Plano Plurianual. Os cidadãos deveriam não só decidir sobre a elaboração do PPA como também deveriam decidir sobre as aplicações *web* e as ferramentas da plataforma digital do PPA. Visa-se, portanto, orientar governo e sociedade

para um novo modelo de administração pública mais inclusiva e mais aberta à participação popular. A cultura *hacker* definitivamente nos serve de modelo para propor uma renovação nos processos e nas estruturas organizacionais orientada para governo eletrônico e democracia digital de excelência. Assim, as decisões e as práticas de governo eletrônico seriam menos excludentes e passariam a ser feitas por meio de processos colaborativos, coletivos.

O “pensamento *hacker*”, assim como vemos no Laboratório *Hacker* da Câmara dos Deputados, é aqui apontado como caminho para o desenvolvimento pessoal e coletivo no âmbito organizacional da administração pública, pregando distribuir o poder e emancipar as pessoas pelo acesso às informações. Os estudos de natureza crítica, assim como a cultura hacker, têm um ideal de emancipação, uma intenção emancipatória. É possível se basear nos estudos críticos em administração para propor um desenvolvimento democrático das instituições modernas, com menos exclusão e dominação, e cidadãos mais responsáveis, autônomos e participativos. Como sugere Paes de Paula (2003 e 2005), é necessário enfatizar a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas e enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação social. De fato, pretende-se construir instituições públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos. A ação transformadora proposta por esta pesquisa, por meio de uma abordagem crítica, é a adoção da ética *hacker* na administração pública, mais especificamente, em seus processos de desenvolvimento de plataformas online de participação social.

Nossa proposta se enquadra no quarto modelo de democracia digital apontado por Dahlberg, autônomo-social, que visa um arranjo socioeconômico baseado em *commons* como base para a comunidade democrática. Segundo Dahlberg, “*commons*” é constituído através de uma rede de inteligência coletiva descentralizada e conectada. Existem ali elementos de softwares livres, compartilhamentos de conteúdos *open source*. Essa concepção sugere uma “revolução política” que vai além da extensão ou reforma da democracia das posições anteriores (ANGELIS, 2014). As novas tecnologias de comunicação oferecem condições para criação de uma política radicalmente democrática na medida em que possibilitam a auto-organização e participação dos indivíduos em atividades comuns produtivas. A seguir, partiremos para nossas considerações finais sobre nossa pesquisa.

6 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para diagnosticar e analisar em que estágio encontra-se o uso da Internet pela administração pública estadual da Bahia na elaboração do Plano Plurianual Participativo, realizamos nesta dissertação a tarefa de descrever e analisar emprego das novas tecnologias da comunicação e informação, especificamente a Internet. Conforme os resultados enfatizados, o diagnóstico acerca das ferramentas de participação encontradas no *site* do PPA da Bahia aponta para um baixo grau de aproveitamento das capacidades auferidas pelos meios digitais no que concerne ao estreitamento das relações entre Estado e sociedade.

Antes de chegarmos aos resultados desta pesquisa, já abordamos em nosso referencial teórico que existem limites e impedimentos para a ampla participação social na democracia brasileira. O processo histórico e a cultura política no Brasil nos revelam uma problemática com a constatação que somos uma sociedade passiva, marcada por forte apatia, conformismo, aceitação da ordem existente.

É possível concluir que, de fato, o potencial tecnicamente disponível para ampliar e fomentar a participação dos cidadãos é pouco aproveitado pelo Governo Estadual em tal experiência, no que se ao estímulo ao envolvimento e participação na administração pública e na oferta de canais *online* adequados. Os canais de comunicação com capacidade participativa encontrados no *site* apresentam, como traço principal, uma interação individualizada, sem disponibilidade de dados aprofundados sobre políticas públicas ou programas de governo. Adicionalmente, não foram detectados mecanismos motivadores a participação social *online* na elaboração do planejamento do Estado da Bahia.

De fato, percebe-se que a iniciativa do Governo Estadual não contemplou a necessidade de um modelo mais participativo de democracia, com criação de canais e mecanismos mais robustos de intervenção dos cidadãos nos processos de tomada de decisão do Estado; no caso, o Plano Plurianual. O PPA-Participativo é, na Bahia, um dos recentes acontecimentos que indicam o início da possibilidade de uso das novas tecnologias de informação e comunicação, em especial a Internet, para a reconfiguração da participação política local.

Em síntese, pretendeu-se, com este trabalho, somar esforços, contribuir para a compreensão das relações entre Estado e sociedade, em contexto regionalizado, aqui na Bahia,

com vistas ao estabelecimento de um controle social compartilhado da administração pública. Como vimos, o PPA desprezou instrumentos digitais para a deliberação pública ou ferramentas de participação *online* mais sofisticados e de maior complexidade.

Reconheça-se, porém, que o PPA abriu caminhos para mudanças no próprio *design* institucional do Estado em direção a um modelo mais transparente de administração pública. O *website* analisado impulsionou a publicidade governamental.

A elaboração participativa do PPA na internet é uma experiência recente e com pouca difusão. De fato, são fenômenos recentes todos os programas participativos dedicados à discussão sobre programas de governo, políticas públicas e destinação de recursos públicos. Defende-se aqui um papel mais ativo dos cidadãos nos processos de elaboração das políticas públicas e nas tomadas de decisão em nome do Estado.

A interface digital do PPA da Bahia ancora-se eficientemente no conceito de transparência e *accountability*. É possível afirmar que está se consolidando no estado da Bahia uma nova forma de “relacionamento entre o Estado e a sociedade, na formulação de políticas públicas, que é uma característica da moderna administração pública” (IPEA, 2012:22). Esta concepção, que reforça a noção de democracia participativa, concebe o cidadão como corresponsável pelo plano e ações do governo.

Fizemos também nesta pesquisa a identificação e a distribuição de propósitos democráticos identificados no site www.ppaparticipativo.ba.gov.br. Realizamos essa análise para cumprir nosso segundo objetivo específico de nossa dissertação que é identificar e categorizar os principais requisitos ou princípios democráticos que a interface digital do Estado assumiu e como se materializou o processo de participação online na elaboração e monitoramento do PPA do Bahia.

Em suma, o *site* do PPA da Bahia 2012-2015 materializa o requisito publicidade na quase totalidade de seu conteúdo, disponibilizando, com maior transparência, um vasto, diversificado e relevante conjunto de informações institucionais e administrativas. Esse conteúdo impulsionou para que a publicidade alcançasse 91,6% dos propósitos democráticos identificados em todo site do PPA da Bahia. Apenas 5,6% dos *hyperlinks* de todo o *website* têm o propósito de incorporar a participação social na elaboração do PPA.

Nosso segundo objeto de análise foi a página na internet do Plano Plurianual mais recente, 2016-2019. A Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia lançou novamente, em

2015, uma plataforma digital com interesse predominante em divulgar os conceitos e ações do PPA. Vimos que a publicidade é repetidamente o requisito mais efetivo no portal, com ocorrências quantitativas muito superiores a responsividade e porosidade. Do total, 99% dos *hyperlinks* da amostra estudada cumprem tão somente o requisito publicidade, conforme modelo de análise de Silva (2009). De fato, a publicidade está diretamente relacionada com a transparência do Estado. Destaca-se a publicidade como o requisito democrático mais cumprido nos objetos analisados.

Porém, diferente da edição 2012-2015, a plataforma digital do PPA 2016-2019 não ofereceu qualquer oportunidade de participação *online* para a elaboração do Plano ou mesmo alguma possibilidade digital de construção de uma agenda pública para debate. Não houve nenhuma forma de consulta ou diálogo entre o Estado (e seus agentes públicos) e a sociedade (cidadãos), por intermédio da rede *online*, sobre temas de interesse coletivo sobre o PPA 2016-2019.

Com os documentos analisados por esta pesquisa, apontamos as fragilidades na elaboração e na escuta social do Plano Plurianual da Bahia. Essas fragilidades prejudicam as ações de avaliação e o controle social sobre o que está sendo desenvolvido no âmbito das políticas públicas estaduais. A ausência da norma legal prevista para regulamentar a participação social na elaboração do PPA foi um dos fatores apontados que comprometeu a qualidade da metodologia desenvolvida para construção do Plano, via canais digitais.

Para superar essa ausência de norma legal na elaboração dos próximos Planos Plurianuais, a Presidência da República e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) editaram recentemente um decreto (DECRETO Nº 8.638 DE 15 DE JANEIRO DE 2016) que institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública. A governança digital é aqui entendida como a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação para incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo.

O objetivo desse novo Decreto é também a melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos. De fato, as normas instituídas pelo Decreto Presidencial podem gerar benefícios para a sociedade brasileira - servindo de referência para todos os estados brasileiros, incluindo a Bahia - ao impor princípios básicos para o uso da informação e dos

recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos.

Esse Decreto, de 2016, ainda determina o cumprimento de ações inéditas no uso da tecnologia da informação pela administração pública brasileira, estabelecendo a obrigação de estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital. Parece-nos ser um início de um movimento que poderá evoluir rapidamente e mudar a percepção do cidadão brasileiro sobre o Estado e administração pública. De fato, a Internet transforma o Estado numa presença disponível e acessível ao cidadão a partir dos canais digitais.

Entretanto, na experiência do PPA do Estado da Bahia, analisado por esta dissertação, observou-se a discricionariedade da gestão para determinação da metodologia a ser utilizada para elaboração o PPA, bem como dos elementos que configuram seu *website*. Tendo em vista a conveniência e a oportunidade política, os atos discricionários desses gestores públicos definiram autocraticamente a forma da participação social *online* na elaboração do Plano. Sem fundamento em lei ou em regras, as decisões sobre o *website* do PPA da Bahia foram deixadas à discricção, livre de condições - com excesso de poder discricionário - e sem diretrizes básicas norteadoras. Essas decisões despóticas, resultante de arbítrio dos gestores públicos, modelaram e limitaram a participação social via canais digitais, seu conteúdo *web* e as próprias funcionalidades do *website* do PPA.

Além disso, o PPA foi elaborado sem elementos que subsidiem o monitoramento *online* pelo cidadão ou deliberação via canais digitais sobre o Plano, desrespeitando os princípios da Política [nacional] de Governança Digital, agora em vigor com base no novo Decreto apresentado nesta conclusão.

As deficiências no processo de elaboração do PPA na Bahia também estão relacionadas, além de uma equipe reduzida para conduzir a elaboração, à insuficiência de conhecimento dos participantes da Secretaria do Planejamento para a elaboração de um PPA mais colaborativo, baseado nas tecnologias digitais. Mesmo com a realização de audiências, encontros presenciais, mesas temáticas, os documentos analisados por esta pesquisa indicaram pouca garantia de efetividade dos resultados da escuta social na elaboração do PPA. Evidenciou-se um baixo percentual de vinculação das demandas captadas no processo de escuta social e sua incorporação nos programas do PPA. Diante do exposto, constata-se a permanência de

importantes obstáculos à instrumentalização do planejamento governamental para organizar, conduzir ou monitorar a ação estatal. Assim, evidenciamos - nesta dissertação - contradições e impedimentos que nos fazem concluir que a estrutura burocrática conduz a um Estado menos democrático, conforme indica Paes de Paula (2003 e 2005).

Também verificamos neste trabalho como a experiência do PPA Participativo insere-se no campo dos estudos relacionados democracia digital, de acordo com suas classificações, disposições e modelos. Os indicadores do modelo liberal de Bragatto foram encontrados no site do PPA da Bahia, que faz concluir que nossa situação empírica aqui analisada segue o modelo liberal. O foco do PPA na internet está em harmonia com que o modelo liberal já que põe em evidência a necessidade de transparência, publicidade e divulgação de informações, além da prestação de contas (BRAGATTO, 2008).

Confirmamos que a iniciativa baiana se dispõe, na proposta de Dahlberg (2011), a ser efetivamente do tipo “liberal-individualista” [que aproxima e confirma a verificação a partir de Bragatto (2008), também “liberal”]. O modelo de democracia digital desempenhado pela interface digital do PPA participativo da Bahia, aqui analisado, é o liberal-individualista já que teve entre suas principais características a maximização do fluxo de informação entre o Estado e a sociedade, como indica Dahlberg. Com esse viés publicitário, nem todos os níveis de responsividade ou porosidade foram detectados no site do PPA. Como vimos, o requisito democrático mais cumprido foi a publicidade, neste caso, predominantemente os níveis informativo e instrutivo.

Ainda neste trabalho, evidenciamos que as redes de comunicação digitais produzem ações fortemente democráticas por intermédio de movimentos organizados em rede, colaborativos, descentralizados, notadamente aqueles vinculados a “cultura *hacker*”, com experiências exitosas no Brasil. São movimentos que produzem conteúdos públicos, de código aberto, gratuitos. Visa-se, portanto, orientar governo e sociedade para um novo modelo de administração pública mais inclusiva e mais aberta à participação popular. As novas tecnologias de comunicação oferecem condições para criação de uma política radicalmente democrática na medida em que possibilitam a auto-organização e participação dos indivíduos em atividades comuns produtivas, conforme indica Dahlberg (2011).

O Estado, portanto, precisa de uma orientação estratégica que direcione seu entendimento sobre o uso das ferramentas de Internet para fortalecer ações de participação

social nos processos públicos. Os meios digitais têm função potencial de corrigir determinadas insuficiências e minimizar o déficit democrático na administração pública. No entanto, como já falamos, as atuais iniciativas de democracia digital reproduzem a lógica centralizadora das relações de poder e limitam o acesso dos cidadãos ao processo decisório. Assim, reivindicam-se reformas no sistema político, fazendo-se necessários maiores *inputs* civis na administração pública e, conseqüentemente, no Estado. Dessa forma, iniciativas institucionais poderiam oferecer novas formas de oportunidades de participação ou de oferta de *inputs* por parte da cidadania, na forma de votos, respostas, decisões ou sugestões, registro e discussão de opiniões em fóruns eletrônicos (SILVA, 2009).

Há, de fato, o aumento da pressão por reformas e melhorias do sistema democrático. É preciso exigir níveis de participação de excelência na Internet, para tornar o cidadão sujeito ativo e propositivo, conectado a tais tecnologias de comunicação a um possível horizonte mais colaborativo, *open source*, e suas possíveis vantagens para a democracia moderna. O desempenho de experiências por parte de algumas instituições públicas brasileiras reafirma as possibilidades reais de que essas tecnologias, de fato, contribuirão para melhoria do sistema democrático. Algo importante o suficiente para levantar a necessidade de mais estudos e pesquisas.

Concluindo, as características dialógicas e interativas da internet parecem responder melhor às necessidades e prerrogativas de uma democracia mais colaborativa. Logo isso mereceria um esforço maior do governo do Estado da Bahia em aprimorar plataforma digital analisada neste trabalho. É necessário avançar, executar iniciativas digitais mais complexas e eficazes, por uma democracia digital mais forte no Brasil. Portanto, é preciso, de fato, ir além de certos limites hoje impostos pela perspectiva liberal, como vista no estudo de caso da Bahia aqui analisado, que tende a minimizar inserção do cidadão nas decisões da administração pública, impondo obstáculos e limites para que a Internet cumpra seu importante papel neste horizonte mais democrático.

REFERÊNCIAS

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. **Democracia, hegemonia e internet: um estudo de caso sobre Orçamento Participativo Digital**. 2009. 257 f. Tese (Doutorado em Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2009.

AMARAL, Lucas Alves. **Participação social e conteúdo estratégico nos PPAS estaduais**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: IPEA, 2014. (Texto para Discussão 1998).

ANGELIS, Felipe. Governança participativa em rede: O desafio do Estado em ouvir a cidadania. **Revista de Estudios para El Desarrollo Social de la Comunicación**, n. 9, p. 429, 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de Auditoria Operacional**. Sistemática de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA PPA 2012-2015 e de elaboração do PPA 2016-2019. Disponível para consulta presencial via Ouvidoria. Conselheira Supervisora: Carolina Matos Alves Costa. Salvador: TCE/BA, 2015a.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia** -. Carolina Matos Alves Costa, Relatora, Salvador: TCE/BA, 2015b.

_____. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. **Relatório de pesquisa: estado da Bahia. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs**. Brasília: SEPLAN/BA e IPEA, 2013.

_____. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. **Plano plurianual 2012-2015**. Salvador: SEPLAN, 2011. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos-orcamentarios/ppa>>. Acesso em: 01 dez. 2014.

_____. Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. **Relatório de avaliação dos indicadores do PPA 2012-2015**. Salvador: SEPLAN, 2014.

BAHIA. _____. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. **Caderno do PPA Participativo 2008-2011**. Salvador: SEPLAN, 2007.

BARBER, Benjamin R. **Strong Democracy: participatory politics for a new age**. Londres e Los Angeles: University of California Press, 1984.

BATALHA, Marcelo da Luz. **Novas fronteiras para a comunicação ativista em rede: um olhar sobre o centro de mídia independente**. 2010. 146. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

BERTOT, John Carlo; JAEGER, Paul T.; GRIMES, Justin M. Crowd-sourcing transparency: ICTs, social media, and government transparency initiatives. In: ANNUAL INTERNATIONAL DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH CONFERENCE ON PUBLIC ADMINISTRATION. 11, 2010. **Online:** Challenges and Opportunities. Digital Government Society of North America, 2010. p. 51-58.

BEST, Nina et al. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**, Salvador, v. 9, p. 105-124, 2010.

BETHELL, Leslie. **Brasil, fardo do passado, promessa do futuro: dez ensaios sobre política e sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BRABHAM, Daren C. Crowdsourcing the public participation process for planning projects. **Planning Theory**, v. 8, n. 3, p. 242-262, 2009.

BRAGATTO, Rachel Callai. Democracia e internet: apontamentos para a sistematização dos estudos da área. **Compólitica**, v. 1, n. 2, p. 131-164, 2011.

BRAGATTO, Rachel Callai. **Política e Internet:** oportunidades de participação democrática nos portais dos executivos nacionais dos seis maiores países sul-americanos. 2008. 132 Dissertação (Mestrado em Sociologia), Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 5. jan. 2013.

_____. Resolução nº 49 de 2013 Câmara dos Deputados. Estabelece a estrutura temporária da Liderança do Partido Republicano da Ordem Social e da Liderança do Solidariedade; cria o Laboratório *Ráquer*; e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 18 dez. 2013, pág. 60173. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2013/resolucaodacamaradosdeputados-49-17-dezembro-2013-777698-norma-pl.html>. Acesso em: 18 mai. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Governo Eletrônico Brasileiro**- Sítio Oficial. D2015.

BRITO, Jerry. Hack, mash, & peer: Crowdsourcing government transparency. **Colum. Sci. & Tech. L. Rev.**, v. 9, p. 119, 122-29, 2008.

CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**, Brasília, IPEA. 2011a.

_____. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011b. (Texto para Discussão nº 1584)

CARVALHO, José Murilo de. Terra do Nunca: sonhos que não se realizam. IN: BETHELL, Leslie. **Brasil, fardo do passado, promessa do futuro: dez ensaios sobre política e sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

CEPIK, Marco Aurelio Chaves; CANABARRO, Diego Rafael. **Governança de TI: transformando a Administração Pública no Brasil**. Porto Alegre: WS Editor, 2010.

COELHO, Vera S.; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34 Letras, 2004.

_____. Dilemas da Participação e Desenvolvimento Territorial. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano X, n. 18, 2008.

COHEN, J. & FUNG, A. 2004. Radical Democracy. **Swiss Journal of Political Science**, London, v. 10, n. 4, p. 23-34, Winter. Disponível em: http://www.archonfung.net/papers/Cohen_Fung_Debate_SPSR2004.pdf. Acesso em: 03.02.2015

COLEMAN, S. & GÖTZE, J. **Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation**. London: Hansard, 2001. Disponível em: <http://www.acteurspublics.com/files/epublic/pdf/scoleman-jgotze-bowling-together.pdf>. Acesso em: 03.02.2015.

COLEMAN, Stephen. Making parliamentary democracy visible: Speaking to, with, and for the public in the age of interactive technology. In: CHADWICK, Andrew; HOWARD, Philip N. (Orgs.). **Routledge Handbook of Internet Politics**. Londres: Routledge, 2009.

CORTES, S. M. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Org.). **Desenho Institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005.

CORTES, Soraya Vargas; SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade Civil, Instituições e Atores Estatais: o que condiciona a ação de atores sociais em fórum participativos: In: MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. (Org.). **Território, economia e sociedade: transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE, 2009. p.397-421.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008a.

_____. Histórias das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, jul./set. 2008b.

DAHLBERG, Lincoln. Re-constructing digital democracy: An outline of four positions'. **New Media & Society**, v. 13, n. 6, p. 855-872, 2011.

_____. The Internet and Democratic Discourse. Exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere. **Information, Communication & Society**, v. 4, n. 4, p.

615-633, 2001.

DALTON, Russell J. **Citizen politics: Public opinion and political parties in advanced industrial democracies.** Londres: SAGE, 2008.

FERREIRA, D. E. S. Inclusão, Participação e Qualidade da Deliberação no OP Digital de BH. **Pensar BH.** Política Social, v. 24, p. 19-24, 2009.

GOMES, W. S. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Orgs.). **Internet e Participação Política no Brasil,** Porto Alegre: Sulina, 2011.

GOMES, Wilson. Democracia digital: Que democracia? In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. (Org.). **Mídia, representação e democracia.** São Paulo: Hucitec, 2010, v. , p. 241-259. Versão similar em: http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_ip-wilson.pdf. 2010.

_____. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos,** v. 7, n3, p. 214-222, et/./dez. 2005b,

_____. Uma agenda de pesquisa sobre Democracia Digital. In: JORNADAS DE COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA, 6., 2007, **Anais....,** Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista FAMECOS,** Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 58-78, 2005.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era de comunicação de massa.** São Paulo, Paulus, 2004.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: **Tempo Brasileiro,** Rio de Janeiro, v. 1; v. 2, 2003.

_____. **A crise de legitimação no capitalismo tardio.** 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HELD, David. **Modelos de Democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. PPA 2008- 2011: as prioridades do governo Lula. **Boletim INESC,** Brasília, Ano, VII, n. 13, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. **Estado da Bahia. Plano Plurianual 2012-2015.** Brasília, IPEA. 2012. Disponível em http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_bahia.pdf> Acesso em: 05 de jul. 2015.

LEMONS, André. Aspectos da cibercultura: vida social nas redes telemáticas. In: PRADO, José Luiz Aidar. **Críticas das práticas midiáticas: da sociedade de massa às ciberculturas,** São Paulo: Hacker Editores, 2002.

_____; LÉVY, Pierre. **O Futuro da internet**: em direção a uma ciberdemocracia. São Paulo: Paulus, 2010.

MAIA, RousileyCeli Moreira. **Deliberation, the Media and Political Talk**. New York: Hampton Press, 2012.

_____. Sob a perspectiva da esfera civil: participação política e internet. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A (Orgs.). **Internet e Participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Nova York: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p. 105-138, 2006.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação política e internet**: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo de caso do estado brasileiro. 2008. 498 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea). Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

MARTINS, José de Souza. **A política do Brasil: lúmpen e místico**. São Paulo: Contexto, 2011.

MORONI, José Antonio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, L. (Org.) **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: UFMG; São Paulo: Editora Cortez, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Público e privado na formação social brasileira: velhas, novas e novíssimas tensões. **Trabalho, Educação e Saúde**, p. 171-186, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As ruas e a democracia**. Brasília, Editora Contraponto, 2013.

NORRIS, Pipa. **A Digital Divide: Civic Engagement, Information: Povertyandthe Internet in DemocraticSocieties**. New York: Cambridge University Press, 2001.

OLIVEIRA, Valéria Rezende. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Orçamento e Planejamento**, Brasília, v. 3, n. 1, 2013.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Entre a administração e a política**: os desafios da gestão pública democrática. 224 f. 2003. Tese (Doutorado Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em:< <http://libdigi.unicamp.br/document>. Acesso em: 12.07.2013.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da

experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

PÄIVÄRINTA, Tero, SÆBØ, Øystein. Modelsof E-Democracy. **Communications of the Association for Information Systems**, v. 17, Article 37, p. 818- 840,2006.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

_____. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. 2003. 224 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em:< <http://libdigi.unicamp.br/document.2003> Acesso em: 12.07.2013.

PESSI, Patrícia. **E-OP: uma nova prática comunicativa do orçamento participativo em Porto Alegre**. 2003. 144f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

PINHO, José Antônio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 5, n. 12, p. 59-79, 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da Informação, Capitalismo e Sociedade Civil: Reflexões sobre a Política, Internet e Democracia na Realidade Brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, Paulo, v. 51, n. 1, jan./fev. 2011.

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

_____. Investigando portais do governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n.3, p.471-93, 2008.

_____. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo. **Organização & Sociedade**. Salvador, v. 5, n. 12, p. 59-79, 1998.

POMPONET, André Silva. **Plano plurianual participativo 2008-2011 na Bahia: uma análise**. 2012. 140 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

PUTNAM, Robert. **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**. New York: Simon & Schuster, 2000.

REVISTA LABHACKER. Brasília: Editora da Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <http://labhackercd.net/> Acesso em: 18 maio. 2015.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Orçamentos Participativos Digitais: Um Mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia**. 2014. 361 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Faculdade de Comunicação, Universidade

Federal da Bahia. Salvador, 2014.

_____. Participação Política e os Potenciais Democráticos da Internet. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010.

_____. Diferentes modos de participação: alguns impactos da introdução da internet no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. **Comunicação & Política**, v. 27, p. 51-78, 2009.

_____. **Participação e Deliberação na internet**: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. 2010. 190 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SANCHES, Osvaldo M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Ed.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, v. 2, p. 187-217, 2007.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, Felipe Carreira da. Democracia deliberativa: avaliando seus limites. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2., 2004. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/203.pdf>. Acesso em 22.01.2015.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Estado, democracia e internet**: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. 2009. 424 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporânea) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. Ciberativismo, cultura hacker e o individualismo colaborativo. **Revista USP**, São Paulo, n. 86, p. 28-39, jun./ago. 2010.

SOUZA, Leandro dos Santos de. **Cidade, informação, internet e política**: uma análise de sites governamentais de serviços públicos da cidade do Salvador, 2007. 176f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Instituto de Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2001.

STREET, John. A política perdida, a política transformada, a política colonizada: Teorias do impacto dos meios de massa. **Political Studies Review**, v. 3, p. 17-33, 2005.

_____. Remote Control? Politics, Technology and 'Electronic Democracy'. **European Journal of Communication**, v. 12, n. 1, p. 27-42, 1997.

VAZ, José Carlos; MARTINEZ, Fernanda; CARTY, Winthrop. **Uso da internet e participação cidadã na gestão local**: orçamento participativo interativo de Ipatinga. 2003. Disponível em: <http://www.innovations.harvard.edu/cache/documents/7935.pdf>. Acesso em: 22. jun. 2015.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiê institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.